

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

FERNANDO SIMÕES NOGUEIRA

A TRANSFORMAÇÃO DAS FORMAS DE ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NO
CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
PORTO ALEGRE

PORTO ALEGRE

2016

FERNANDO SIMÕES NOGUEIRA

A TRANSFORMAÇÃO DAS FORMAS DE ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NO
CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Sociologia da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul para obtenção
do título de Mestre em Sociologia
Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

PORTO ALEGRE

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Nogueira, Fernando Simões

A transformação das formas de engajamento associativo no contexto da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre / Fernando Simões Nogueira. -- 2016.

159 f.

Orientador: Luciano Joel Fedozzi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Orçamento Participativo. 2. Ação Coletiva. 3. Redes Sociais. 4. Participação Mobilizada. I. Fedozzi, Luciano Joel, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FERNANDO SIMÕES NOGUEIRA

A TRANSFORMAÇÃO DAS FORMAS DE ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NO
CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Mestre em Sociologia

APROVADO EM: 29/01/2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi (orientador)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/ UFRGS

Prof. Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/ UFPE

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/ UFRGS

Prof. Dr^a. Vanessa Marx
Departamento de Sociologia/ UFRGS

AGRADECIMENTOS

No âmbito institucional, meus primeiros agradecimentos são dirigidos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo suporte concedido durante os vinte e quatro meses de vigência da bolsa de mestrado, contribuição essa fundamental para minha dedicação exclusiva ao trabalho acadêmico. À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), meus agradecimentos pela confiança depositada e pelo suporte que possibilitou uma formação acadêmica plena e renovadas perspectivas profissionais e acadêmicas.

Agradeço ao meu orientador, Luciano Joel Fedozzi, por me desvelar uma perspectiva de pesquisa instigante e relevante no âmbito da participação política, mas, principalmente, por todos os esforços dispendidos nas reuniões de orientação e em todo o período adicional que necessitei para concluir este trabalho! Estendo meus agradecimentos aos professores Breno Augusto Souto Maior Fontes, Marcelo Kunrath Silva e Vanessa Marx que, na condição de membros da banca de defesa da dissertação, teceram sugestões, comentários e problematizações pertinentes sobre diferentes aspectos do trabalho apresentado.

A contribuição de entrevistados e de outras tantas pessoas vinculadas à região Norte de Porto Alegre e ao Orçamento Participativo em geral foi decisiva para que a pesquisa se tornasse realidade, e foi a partir da pesquisa de campo que todos os esforços foram recompensados. Meus agradecimentos aos principais interlocutores da pesquisa são registrados aqui em ordem alfabética: Arilton Serafim Cardoso, Carlos Eli Paixão, Dircéia Matias Rodrigues da Silva, Jorge Almeida da Silva, Leandro da Rosa Duarte, Lino Pereira Leite, Mara Verlaine Oliveira do Canto, Maria Angélica Machado, Marilu dos Santos Winiewski, Marta Regina Araújo, Nelsa Nespolo, Néelson Cúnico, Neura Matana, Ronie Gomes, Selma Santos de Souza, Terezinha Fátima Machado dos Santos, Ticiano Barreiro Leite, Vitúlia Gonçalves. Sou grato pela gentileza de cada um em colaborar e enriquecer minha pesquisa!

Dentro das aulas do curso de mestrado e nos corredores da universidade fiz parte de um grupo de colegas que teve como principais características a reciprocidade e a amizade, o que contribuiu para o arrefecimento da competição interna e das posturas individualistas que habitam o ambiente universitário. Por isso,

expresso minha gratidão pela companhia dos colegas Abel Cassol, Allan Queiróz, Bernardo Caprara, Bruna Anhaia, Felipe Vargas, Francisco Amorim, Gabriela Blanco, Glauco Ludwig Araújo, Luciene Lauda, Paulo Crochemore, Rodrigo Campelo e Valéria Calvi. Agradeço também ao colega Eduardo Farina que me auxiliou na elaboração do mapa da região Norte. Torço muito por cada um de vocês e espero que possamos um dia trabalhar juntos novamente!

Meus familiares são para mim uma poderosa fonte de confiança e amor que diversas vezes recorri em momentos de dificuldade, mas também nos momentos de alegrias e confraternizações. Sei que muitas vezes é difícil compreender o ritmo descontínuo do trabalho acadêmico (quando se fica horas em frente ao computador sem conseguir escrever uma linha sequer), mas é importante salientar que sempre fui reconhecido pelos desafios acadêmicos que me propus a trilhar. No caso do mestrado, esses desafios foram atravessados por momentos de superação pessoal, especialmente quando me vi mergulhado nas atividades artesanais e solitárias de elaboração da pesquisa, que exigem, sobretudo, tempo e amadurecimento intelectual. Por isso, quero dizer que amo muito os meus pais Carlos e da Margarete e que agradeço profundamente por todos os estímulos e suportes por vocês oferecidos para que eu pudesse elaborar este trabalho e seguir adiante!

Agradeço ao Leandro, meu irmão mais velho que, desde sua passagem, me ilumina com motivação e me conforta quando a saudade aperta! Ao meu irmão e poeta predileto Marcelo Noah registro sua importância decisiva na minha trajetória intelectual, pelo encorajamento ao pensamento autônomo e por me ensinar a ler com paixão, deixando em mim memórias marcantes daquele tempo, muito antes do meu ingresso na UFRGS. Meu obrigado também à Marina, companheira do Marcelo, pelas boas energias enviadas desde os Estados Unidos na reta final do curso de mestrado. Durante esta jornada também tive a felicidade de ter desfrutado da companhia do meu cunhado Gustavo Fraccanabbia e, claro, da minha irmã Suzane, amizade de uma vida inteira e exemplo de perseverança para mim! Não poderia imaginar, quando iniciei o curso, que seria tio. Foi então que, em 2015, Augusto chegou tornando minha vida (e a vida em família) muito mais humana e feliz. Augusto, tu também fez parte desta conquista, e quero estar presente nas inúmeras conquistas que tu terás daqui pra frente!

Quando penso sobre o que poderia ser considerado meu “porto seguro”, só posso me reportar a minha companheira, Jade de Barros. Ela que, a cada ano que passa, amadurece como pessoa e me ajuda a fazer o mesmo. Hoje entendo plenamente quando ela disse não ser necessário fazer a leitura do meu trabalho, quando esse estivesse pronto, justamente porque acompanhou todo o processo por dentro, ao meu lado, até mesmo enquanto eu fazia a pesquisa de campo. Jade, muito obrigado por me contrapor em muitas formas de proceder, a pensar diferente quando se faz necessário, o que nos possibilita trocar qualidades, fortalecer nossas atitudes e cultivar nossas paixões em comum (com as Ciências Sociais e a Sociologia, em particular, sendo uma delas). Sou muito feliz pela nossa união de uma década, e mais ainda por termos juntado nossas escovas de dente em 2015. Ao agradecer meus sogros, Elfa e Gilberto, pela amabilidade e receptividade que recebi nesses anos de convívio, dedico com muito amor este trabalho a Jade, que em breve também concluirá o mestrado, e terá o meu apoio atento e incondicional!

RESUMO

Passados 25 anos da emergência do Orçamento Participativo no ano de 1989 em Porto Alegre, a transformação do perfil associativo dos públicos mobilizados nas assembleias regionais do processo é um dado pouco explorado na extensa literatura sobre o tema. Esta pesquisa analisa, através de abordagem processual e explicativa da ação coletiva, parte importante das transformações pelas quais o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o contexto de engajamento associativo têm passado nas últimas décadas. O presente trabalho investiga uma tendência histórica observada ao longo dos vinte e cinco anos do OP de Porto Alegre: a transformação longitudinal do perfil associativo do público das assembleias regionais. O problema de pesquisa é subdividido em três questionamentos principais: (a) Quais são os eventos e processos explicativos das mudanças nos padrões de ação coletiva e das formas de engajamento em associações políticas voluntárias na atualidade? (b) Quais são as especificidades desses processos no contexto da participação institucional em uma região específica de Porto Alegre? (c) Por último, em que medida essa transformação do perfil associativo acentuou, no contexto da participação institucional, um perfil de participação mobilizado de forma involuntária e/ou heterônoma? Duas hipóteses básicas orientam o desenvolvimento da pesquisa. A primeira aponta para um processo de transformação organizacional de parcela do associativismo civil, que substituiu um perfil de articulador de movimentos sociais por um perfil de profissionalização e especialização funcional. A segunda hipótese aponta para uma transformação da mobilização reproduzida contexto da participação institucional, marcados por uma participação involuntária e induzida por agentes externos. Os procedimentos metodológicos da pesquisa foram orientados pelo método do estudo de caso – a região Norte – e foi conduzido mediante técnicas de observação participante em assembleias regionais e reuniões intermediárias do processo e de entrevistas semiestruturadas. O número final de entrevistados foi orientado pelo critério de fechamento amostral por saturação teórica, que resultou em um total de treze unidades de análise (entrevistas). O gerenciamento dos dados não estruturados das entrevistas foi realizado através do software de gerenciamento de dados não estruturados NVIVO.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Ação coletiva; Redes Sociais; Participação Mobilizada.

ABSTRACT

Following 25 years of the emergency of the Participatory Budget in Porto Alegre, the transformation of the mobilized public's associative profile in regional meetings of the process is a little explored date within the extensive bibliography about the subject. This research analyses, using the procedural approach and collective action, an important part of the transformations which the Participatory Budget (PB) in Porto Alegre and the social engagement have been undergoing in the last decades. This work researches a historical trend observed along twenty years of PB in Porto Alegre: the longitudinal transformation of the associative profile in regional assemblies. The research problem is subdivided into three main questions: (a) what are the events and explanatory process of changes in models of collective action and the habits of engagement in voluntary political organizations nowadays? (b) What are the specificities of these processes in a context of institutional participation in a specific region of Porto Alegre? (c) Finally, to what extent does this transformation of the associative profile emphasize, in the context of institutional participation, a participatory profile mobilized in an involuntary and/or heteronomous manner? Two basic hypotheses direct the research development. The first one points to a process of organizational change in a section of civil associations, which replaced a liaison profile with social movements with a professional and expert functional profile. The second hypothesis points to a change in a reproduced mobilization in a context of institutional participation and they were marked by an involuntary participation driven by external agents. The research methodological procedures were guided by the case study method – Northern region – and they were led by observation techniques in regional meetings and intermediate meetings of the process and so unstructured interviews. The number of interviewees was based on data from the sampling research by theoretical saturation, which resulted in thirteen units of analysis (interviews). The data management was done using a qualitative data analysis software program NVIVO.

Keywords: Participatory Budget; Collective Action; Social Network; Mobilized Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de análise com as conexões teóricas e conceituais da pesquisa.	42
Figura 2 – Distribuição territorial das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte de Porto Alegre por setores censitários.	98
Figura 3 – Exemplar de cola entregue aos participantes durante assembleia temática da Saúde e Assistência Social no ciclo de 2012 do OP de Porto Alegre.	132
Figura 4 – Exemplar de cola entregue aos participantes durante assembleia regional no Partenon no ciclo de 2012 do OP de Porto Alegre.	133
Figura 5 – Registro da disponibilização de transporte coletivo durante assembleia regional do OP.....	135

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número total de participantes nas assembleias regionais do OP de Porto Alegre, no período entre 1990 a 2012.	82
Gráfico 2 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo níveis de escolaridade, no ano de 1998.....	86
Gráfico 3 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo níveis de escolaridade, no ano de 2009.....	87
Gráfico 4 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter participado ou não do OP em anos anteriores, no ano de 1998.....	88
Gráfico 5 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter participado ou não do OP em anos anteriores, no ano de 2009.....	89
Gráfico 6 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter ou não preferência político-partidária, no ano de 2000.....	90

Gráfico 7 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter ou não preferência político-partidária, no ano de 2009..... 91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ano de fundação das entidades civis de Porto Alegre e da região Norte, por períodos. 51

Tabela 2 – Relação dos prefeitos e partidos políticos de cada gestão municipal de Porto Alegre durante a trajetória do Orçamento Participativo [1989 – 2014]..... 72

Tabela 3 – Tipos de associativismo entre os participantes das Assembleias Regionais do OP nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009. 83

Tabela 4 – Participação do público das assembleias regionais do OP em algum tipo de entidade, associação ou movimento social, por região, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009..... 84

Tabela 5 – Participação do público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, segundo “como foi informado ou convidado para participar do OP”. 92

Tabela 6 – Engajamento associativo do público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, segundo ter sido ou não informado sobre o OP através de Associação de Moradores. 93

Tabela 7 – Público das assembleias regionais do OP, com ou sem participação em entidades, segundo ter sido ou não convidado para participar do OP através de amigo, parente ou vizinho..... 94

Tabela 8 – Indicadores demográficos das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte..... 99

Tabela 9 – Indicadores socioeconômicos das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte. 100

Tabela 10 - Síntese dos atributos pessoais dos entrevistados..... 107

LISTA DE SIGLAS

ACOMPAR – Associação Comunitária Paroquial

AM – Associação de moradores

ANAMPOS – Associação Nacional de Movimentos Populares

ARS – Análise de redes sociais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAR – Centro Administrativo Regional

CEB – Comunidades eclesiais de base

COMPROMEL – Comissão Pró-Melhorias da Grande Santa Rosa

CONAM – Conferência Nacional de Associações de Moradores

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CPM – Círculo de Pais e Mestres

CPZN – Conselho Popular da Zona Norte

CROP – Conselho Regional do Orçamento Participativo

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação

DMAE – Departamento Municipal e Águas e Esgotos

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FUNCRIANÇA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FRACAB – Fundação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros

FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo

IP – Instituições Participativas

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MSU – Movimentos sociais urbanos

ONG – Organização não governamental

OMS – Organizações de Movimentos Sociais

OP – Orçamento Participativo

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PT – Partido dos Trabalhadores

RMS – Redes de Movimento Social

SAERGS – Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul

SMDH – Secretaria Municipal de Direitos Humanos

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

TNMS – Teoria dos novos movimentos sociais

TMR – Teoria da mobilização de recursos

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UDH – Unidade de Desenvolvimento Humano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, REDES SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: ELEMENTOS TEÓRICOS.....	22
2.1	As formas contemporâneas do engajamento associativo	22
2.2	Aspectos metafóricos das redes sociais	29
2.3	Considerações conceituais sobre a participação mobilizada.....	36
3	OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	43
3.1	A formação dos movimentos sociais urbanos no Brasil e em Porto Alegre ...	44
3.2	A tradição associativa na região Norte de Porto Alegre.....	55
3.3	O novo contexto da mobilização política na década de 1990	66
3.4	Dinâmicas da participação institucional em Porto Alegre.....	71
3.5	O perfil associativo dos participantes das assembleias regionais.....	81
4	PARTICIPAÇÃO MOBILIZADA E ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NA REGIÃO NORTE DE PORTO ALEGRE	96
4.1	Indicadores sociais e demográficos	96
4.2	Método qualitativo da pesquisa de campo	103
4.3	Mudanças no contexto associativo da região Norte.....	109
4.4	A diversidade das estruturas associativas na região Norte.....	116
4.5	A mobilização e o engajamento no Orçamento Participativo	130
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
	REFERÊNCIAS	141
	APÊNDICES.....	151
	ANEXOS.....	159

1 INTRODUÇÃO

O processo do Orçamento Participativo (OP) tem na experiência de Porto Alegre um dos casos mais estudados nos últimos vinte e cinco anos. A literatura sobre esse modelo de participação institucional é suficientemente extensa e pode ser resumida em três fases distintas: a primeira reúne um conjunto de estudos cujos esforços apontam para as potencialidades inclusivas e democratizantes do OP no âmbito do poder local (BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 1997; 2000; ABERS, 2000; DIAS, 2000; SILVA, 2002; AVRITZER; NAVARRO, 2003; MARQUETTI, 2003; BAIOCCHI, 2005). Na segunda fase, após significativa ênfase em questões como desenho institucional, cultura política e resultados econômico-redistributivos, um acentuado viés crítico aponta para eventuais “estagnações”, “assimetrias” e “enfraquecimentos” do processo (D’ÁVILLA FILHO, 2000; OTTMANN, 2006; BAIERLE, 2007, 2008, 2009; NEVES, 2008; FEDOZZI, 2008; JUNGE, 2012; RENNÓ; SOUZA, 2012).

No período recente, que pode ser chamado de “terceira fase”, percebe-se um direcionamento da literatura para o desenvolvimento de um arcabouço conceitual e analítico voltado para a avaliação da qualidade e da efetividade, não apenas dos orçamentos participativos, mas também de outras instâncias de participação institucional, traduzidas contemporaneamente pelo conceito de Instituições Participativas (IP) (AVRITZER, 2010; WAMPLER, 2010; PIRES, 2011). Esse conceito deve ser entendido, segundo Borba (PIRES, 2011), como uma crítica, em primeiro lugar, ao conceito de instituição política, comumente associada, no âmbito da ciência política, ao viés reducionista da democracia representativa (AVRITZER, 2008). Em segundo lugar, a finalidade sugerida pelo termo consiste na tentativa de superação da excessiva especialização e fragmentação dos estudos sobre os diversos tipos de participação social.

O advento da “terceira fase” levou a uma revisão conceitual e analítica da controversa questão da “participação política”. Participação pode ser desdobrada como “categoria nativa”, presente no discurso dos atores sociais, “categoria teórica”, apresentando variações conforme a corrente das teorias democráticas e, por último, considerada como “procedimento institucionalizado”, regulado por determinadas normas regimentais (GURZA LAVALLE, In: PIRES, 2011). Cada um desses três

desdobramentos se modifica ao longo do tempo, o que torna a “participação” um conceito “dinâmico”, “polissêmico” e “normativamente carregado”. Gurza Lavallo (2011) pontua a necessidade de lançar certos questionamentos prévios: participação deve ser considerada como um “valor em si”, ou por sua “utilidade” na geração determinados efeitos? Quais são os efeitos diretos (esperados) e quais são os resultados indiretos (inesperados) da participação? Como podem ser observados e atribuídos nexos causais aos efeitos da participação?

Diante da complexidade do problema de pesquisa sobre o tema da participação, e da compreensão de que os processos de engajamento cívico são explicados mais por “correlações” que por relações de “causa e efeito”, deve-se tomar como premissa a recusa da “tentação da causalidade remota” (GURZA LAVALLE, In: PIRES, 2011). Ou seja, a suposição de que, frente a uma multiplicidade de dimensões que afetam os processos associativos, é possível atribuir determinados resultados e efeitos às especificidades das dinâmicas locais da participação institucional. A trajetória do associativismo urbano está imersa na forma como se configuram a política institucional, a estrutura organizacional das associações voluntárias e as distintas redes de relações que permeiam as ações coletivas.

Não obstante a pertinência dos estudos “clássicos” das duas primeiras fases, o estudo desenvolvido aqui busca contribuir para o debate da terceira fase, mais especificamente, sobre a questão da qualidade da participação institucional em um contexto mundial de reestruturação do associativismo civil, desde o final do século passado. Não é o caso de analisar a efetividade do OP, devido ao tipo de abordagem processual empregado para descrever e explicar as transformações do panorama associativo de um caso particular da cidade de Porto Alegre: a região Norte.

A escolha que conduz a investigação, portanto, corresponde a perspectiva genealógica e processual da ação coletiva. Uma abordagem processual requer a definição prévia do ponto de partida, a descrição de como era a questão a ser aprofundada para que, em seguida, seja investigado o desencadeamento dos processos que resultaram em um determinado ponto de chegada. Por isso, serão abordadas, preliminarmente, quais contribuições dos estudos anteriores sobre o OP de Porto Alegre delimitam o debate proposto pelo presente estudo.

A presente investigação partiu da identificação de uma lacuna nos estudos anteriores sobre o OP de Porto Alegre, constatada a partir das considerações observadas por Fedozzi e Observa POA (2009), na ocasião em que o processo havia completado duas décadas de continuidade na cidade de Porto Alegre, no ano de 2009. Esse apontamento diz respeito a uma tendência histórica no processo: a do declínio do engajamento associativo por parte do público das assembleias regionais do OP, até mesmo com a principal forma organizativa vinculada historicamente ao processo, que são as associações de moradores.

A partir da constatação do declínio gradativo do engajamento associativo por parte do público das assembleias regionais do OP, até tornar-se, proporcionalmente, maioria percentual dos participantes em 2009 (FEDOZZI E OBSERVA POA, 2009), procura-se explicar três questões principais, que configuram o problema de pesquisa: (a) Quais são os eventos e processos explicativos das mudanças nos padrões de ação coletiva e das formas de engajamento em associações políticas voluntárias na atualidade? (b) Quais são as especificidades desses processos no contexto da participação institucional em uma região específica de Porto Alegre? (c) Por último, em que medida essa transformação do perfil associativo acentuou, no contexto da participação institucional, um perfil de participação mobilizado de forma involuntária e/ou heterônoma?

Duas hipóteses básicas orientam o desenvolvimento da pesquisa. A primeira aponta para um processo de transformação organizacional de parcela do associativismo civil, que substituiu um perfil de articulador de movimentos sociais por um perfil de profissionalização e especialização funcional. A segunda hipótese aponta para uma transformação da mobilização reproduzida contexto da participação institucional, marcados por uma participação involuntária e induzida por agentes externos. Tais suposições buscam colocar em perspectiva do OP como um fator mecânico de fortalecimento do associativismo civil, ponto esse recorrente em determinados contextos específicos analisados em estudos anteriores do OP de Porto Alegre (ABERS, 2000; AVRITZER, NAVARRO, 2003).

A pesquisa mobiliza, como ponto de partida, o debate da primeira fase da literatura, que atribui ao OP de Porto Alegre um conjunto de externalidades positivas à cultura política e à cidadania. Em primeiro lugar, dialoga-se com o argumento

referente ao “empoderamento cívico”, diante da abertura de “janelas de oportunidade política” (ABERS, 2000). Em segundo lugar, o presente trabalho aborda criticamente a interpretação de que a ampliação do número total de associações voluntárias serviria como indicador de um “fortalecimento do tecido associativo” (AVRITZER; NAVARRO, 2003). Sugere-se, alternativamente, que essa ampliação possa estar relacionada aos processos inaugurados com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 e da conseqüente multiplicação de organizações sociais com perfil de atuação setorial nos anos seguintes.

Muitas das evidências empíricas sobre o associativismo local na década de 1990, registradas nos estudos da “primeira fase” do OP de Porto Alegre, ainda hoje servem como suporte para nos aproximar das transformações no associativismo comunitário que, de fato, ocorreram com a consolidação do OP: a opção por um desenho institucional aberto à participação individual, o deslocamento dos investimentos públicos para uma institucionalidade com regras e procedimentos definidos a partir de critérios de justiça social e, por último, a opção institucional que beneficia as comunidades mais mobilizadas, através de votações nas regiões, para a definição das prioridades e demandas a serem executadas.

Durante a década de 1990, o OP apresentou uma complexa arquitetura institucional que iniciava com a realização anual de reuniões preparatórias em cada uma das microrregiões onde se localizavam comissões de rua, associações de moradores, clubes de mães e etc. Posteriormente, a partir de 2002, essa descentralização foi substituída por reuniões preparatórias unificadas nos respectivos FROP de delegados de cada região. Além disso, as reuniões periódicas nas associações de bairro com pautas de interesse comunitário foram arrefecendo de modo que se tornaram meras “prestações de contas” dos repasses garantidos pela manutenção dos convênios com o poder público municipal.

Conforme será visto no decorrer do trabalho, a formação de redes sociais no âmbito das associações voluntárias está correlacionada a fenômenos mais amplos, a exemplo da reestruturação organizacional do associativismo civil, e das tendências crescentes em torno da especialização funcional decorrente da atuação direta em programas e políticas públicas e da busca por repasses públicos e/ ou privados de

recursos para a gestão de serviços voltados a terceiros, desvinculados da condução política e administrativa dessas associações políticas voluntárias.

A emergência de novos atores sociais (ONGs, movimentos sociais setoriais, etc.), e o novo contexto de reforma do Estado, a partir dos anos 1990, com repasse de recursos para o chamado “terceiro setor”, na execução de políticas sociais, contribuiu para modificações na estrutura organizativa das tradicionais formas de ação coletiva (associações de moradores combativas, partidos políticos, sindicatos), orientados para a elevação dos índices de filiação e caracterizado pelo engajamento hierárquico e contínuo dos membros nas atividades das estruturas formais de organização. Esse contexto tem implicações no que tange à autonomia política e organizacional das associações voluntárias, pois parcela considerável dessa rede de operadores passou a depender do repasse de recursos públicos e privados para a prestação de serviços, o que, dependendo do contexto, pode produzir autonomia e, em outros, novas formas de dependência.

A investigação acerca da “sustentabilidade das associações voluntárias” (FONTES, 2003), nesse novo contexto, abre novas possibilidades de compreensão dos processos associativos locais. Sobretudo, essa terminologia permite operacionalizar empiricamente, através das análises de redes sociais, uma dupla dimensão sobre o funcionamento das associações voluntárias: a estrutura organizacional e o desenho de suas redes sociais. Neste trabalho, optou-se pela abordagem metafórica do conceito de redes sociais, a fim de investigar as possíveis relações entre a expansão de participantes sem vínculos associativos formais nas assembleias do OP, conforme demonstram dados secundários, e a ação dos grupos tradicionalmente vinculados às estruturas associativas formais.

O ponto de chegada do processo de transformação do associativismo engajado nas instâncias regionais de participação consiste na definição conceitual do OP como um caso típico de “participação mobilizada” (HUNTINGTON; NELSON, 1977). Essa categoria teórica tem sido sugerida (BORBA, 2011) para explicar como ocorre o processo de mobilização de bases sociais em orçamentos participativos, com elementos importantes para o debate sobre a autonomia. Na literatura corrente, a abordagem sobre os aspectos relacionais da autonomia, já apresenta um considerável acúmulo, mesmo que distintos entre si (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005;

LÜCHMANN; BORBA, 2007; MOURA; SILVA, 2008; BORBA, 2011; CAYRES, 2009).

Por fim, apresenta-se aqui uma breve descrição dos três capítulos em que compõem a pesquisa. O capítulo inicial é dedicado aos fundamentos teóricos condutores da investigação empírica, desdobrados pelos conceitos de engajamento cívico, redes sociais e participação mobilizada.

O segundo capítulo contextualiza a questão investigada a partir de cinco tópicos distintos: as duas primeiras apresentam uma revisão do panorama associativo das décadas de 1970 e 1980 no Brasil, em Porto Alegre e na região Norte. Particularmente, interessa traçar o perfil do engajamento cívico desse período, fortemente ancorado nas estruturas formais de associação e na mobilização coletiva. A terceira parte se debruça nas principais transformações do associativismo civil ocorridas na década de 1990. A quarta parte apresenta uma abordagem processual do Orçamento Participativo de Porto Alegre, no intuito de tecer considerações sobre suas dinâmicas governamentais, institucionais e associativas. Por último, caracteriza-se o perfil associativo do público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com enfoque na variável de participação em entidades.

O terceiro e último capítulo apresenta uma análise dos principais dados obtidos durante a investigação empírica. Os procedimentos metodológicos da pesquisa foram orientados pelo método do estudo de caso – a região Norte – e foi conduzido mediante técnicas de observação participante em assembleias regionais e reuniões intermediárias do processo e de entrevistas semiestruturadas. O número final de entrevistados foi orientado pelo critério de fechamento amostral por saturação teórica, que resultou em um total de treze unidades de análise (entrevistas). O gerenciamento dos dados não estruturados das entrevistas foi realizado através do software de gerenciamento de dados não estruturados NVIVO.

A escolha pela região Norte se justifica, primeiramente, por ser considerada uma das cinco regiões da cidade com histórico de intensa mobilização popular durante as décadas de 1970 e 1980. Na região Norte se formou, em 1983, o primeiro Conselho Popular da cidade (CPZN), além de outros movimentos que serão abordados no segundo capítulo. Essas organizações sociais contribuíram para o elevado índice de vinculação associativa do público da região no processo inicial de construção do

OP, após 1989. A segunda justificativa se deve pelo fato de que, a região selecionada, apresentou, a partir dos anos 2000, um acentuado declínio das taxas de participação associativa nas assembleias anuais do OP, assim como outras oito regiões da cidade.

Os resultados apresentados exploram quatro eixos principais: (a) trajetória pessoal de engajamento em associações voluntárias e no OP, (b) características organizacionais da entidade que dirige ou participa (número de filiações, sede, convênios, serviços prestados à comunidade, etc.), (c) como ocorre atualmente o processo de mobilização institucional participativa na região (d) mudanças identificadas nas características da mobilização participativa e da conjuntura associativa da região ao longo do processo.

2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, REDES SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA: ELEMENTOS TEÓRICOS

Neste capítulo, o debate é dividido em três partes. A primeira introduz o debate sobre as formas contemporâneas de engajamento cívico, no qual se verifica similaridades entre o objeto de pesquisa e as transformações discutidas sobre formas de engajamento cívico “tradicional” e “distanciado” (ION, 1997, 2003).

O segundo ponto de fundamentação teórica está situado nas contribuições das redes sociais para a investigação do associativismo e da ação coletiva em geral. Em especial, a proposição que orienta esse tópico é de que o conceito de redes sociais pode se constituir em um proveitoso recurso metafórico quando articulado a investigação da estrutura organizacional aprofundado pela TMR.

As redes sociais serão abordadas através de uma narrativa metafórica. Abordar os vínculos entre operadores das organizações civis e os operadores da política institucional e, ao mesmo tempo, os vínculos entre os operadores do primeiro grupo, mais próximos do engajamento cívico tradicional (embora atenuado pela reestruturação organizacional e política da conjuntura associativa da região), e os “núcleos cotidianos de mobilização”, denominação tomada emprestada do conceito de estruturas de mobilização utilizado pela Teoria da Mobilização de Recursos.

O terceiro e último tópico do capítulo aborda o conceito de participação mobilizada (HUNTINGTON; NELSON, 1977) como um importante recurso teórico para a compreensão do OP. No final do capítulo é apresentado o modelo de análise conceitual elaborado a partir do debate teórico desenvolvido neste capítulo.

2.1 As formas contemporâneas do engajamento associativo

O pano de fundo desenvolvido abaixo permite estabelecer conexões com o objeto de pesquisa. O objetivo principal explora as características do engajamento cívico denominado por Ion (2003) de “distanciado” em contrapartida ao engajamento dito “tradicional”. Essa forma de participação pública informal permite refletir sobre os diferentes tipos de vínculos que os indivíduos podem construir com associações

voluntárias em geral (GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006), para além das abordagens que se limitam apenas à questão da participação formal em organizações sociais. Observado o fenómeno da individualização do engajamento cívico, tendência essa observada mundialmente (ION, 1997; CORCUFF; GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006;), pretende-se investigar quais são as especificidades assumidas por essas formas de participação política desligadas das associações voluntárias.

Embora a questão da composição formal das diretorias das associações voluntárias possibilite um entendimento básico sobre o funcionamento das associações de bairro e demais entidades civis, a relação dessas diretorias com as redes sociais ao longo do tempo constitui uma tarefa de difícil apreensão analítica. Alguns cidadãos participam mais intensamente de certas atividades e menos de outras. Algumas associações cobram taxas de um número determinado de membros como requisito básico para utilização da estrutura física da entidade. Outras entidades não possuem estrutura física, mas se reúnem permanentemente para tratar de assuntos de interesse coletivo. Certos indivíduos participam apenas das festividades e confraternizações específicas, enquanto outros atendem prontamente quando convocados pelos dirigentes ou intermediários.

Na linha da interpretação desenvolvida na pesquisa, que retoma alguns processos relacionados ao refluxo do associativismo urbano tradicional, argumenta-se que o processo de transformação organizacional ocorrido a partir de meados da década de 1980, e intensificado na década seguinte, estende-se também a grande parte das associações de bairro investigadas, mas não de forma unívoca. Essa tendência é perpassada por fatores específicos das redes sociais locais. Nesse sentido, a crescente especialização das lideranças, a divisão de tarefas e o nível de profissionalização das atividades oferecidas ao público modificam também os mecanismos de participação social que se tornam cada vez mais formalizados.

Dessa maneira, é de se supor que, de forma impremeditada, a ampliação desse processo de especialização funcional das associações de bairro, intensifica também a própria percepção social entre “participantes” e “não participantes” das associações civis que, em períodos anteriores, talvez apresentassem fronteiras menos demarcadas. Parece adequado supor que a progressiva especialização das

entidades produza um fenômeno social de “distanciamento” de quem não participa diretamente dos assuntos tratados pelas entidades comunitárias, especialmente àquelas entidades alinhadas às políticas públicas assistenciais.

É possível considerarmos analiticamente a existência de dois tipos de redes conectadas em um único processo de mobilização comunitária: o grupo dos “engajados tradicionais” e o grupo dos “engajados distanciados”. A extensão de cada um desses dois grupos, nos contextos específicos, dependeria de fatores como: “bandeiras de luta mais politizadas, métodos de mobilização mais elaborados e de processos decisórios mais complexos (MATOS, 2008, p. 82)”. O primeiro grupo se caracterizaria, predominantemente, como aquele dos participantes autônomos, conhecedores da complexidade do Estado e das dinâmicas político-partidárias. Incluiria, especialmente, indivíduos com trajetórias mais contínuas de engajamento no OP e com algum grau de vínculo com partidos políticos (ROMÃO, 2011).

O segundo grupo seria formado por “apoiadores” cuja participação se encerra possivelmente depois da plenária do OP para a qual foi convocado. Ainda formariam parte, talvez até de forma predominante, grupos vinculados enquanto “usuários” dos serviços prestados: idosos, responsáveis pelas crianças das escolas de educação infantil, jovens atendidos pelos programas sociais, vizinhos e etc. Ao mesmo tempo, atributos sociais dos indivíduos desempenham um importante significado quanto à definição de quem é membro e de quem, sem participação formal, apenas “conhece” membros que formam parte da determinada associação de bairro.

Ganuzá Fernández e Morales (2006), a partir de uma constatação empírica, extraída de pesquisas sobre mobilizações públicas na Espanha, estimam que cerca de metade dos entrevistados, participantes de mobilizações coletivas, declarava não ser membro formal de alguma associação. Os autores exploram esse fenômeno como sintoma de um fenômeno mais amplo que, naquele caso específico de mobilizações públicas, e não de participação institucionalizada, possibilitaria uma atitude mais autônoma e crítica dos indivíduos em relação às razões que os levam a participar ou não de ações públicas. Sobretudo, os autores estão interessados em questionar um tipo de abordagem dicotômica presente nos questionários de opinião pública. Essas ferramentas de pesquisa adotam critérios instrumentais a respeito da participação cívica, limitando seu interesse a variáveis categóricas (participa ou não

participa de organizações ou movimentos sociais). A categoria de cidadãos participantes que não figurasse nessa definição clássica, simplesmente deixaria de serem objetos de interesse teórico e analítico.

Pode-se considerar, conforme avaliação dos autores, que as novas formas de ação pública representam um ganho de conscientização política por se tratar de uma atitude autônoma dos indivíduos diante do seu entorno. A definição instrumental da participação não daria conta de formas de ação pontuais de indivíduos em torno de temas específicos. Exemplos dessa participação pontual podem ser encontrados na incorporação de questões ecológicas ao cotidiano, sem necessariamente participar de organizações ambientalistas, ou mobilizações de voluntários para distribuição de refeições aos moradores de rua e etc. Na opinião dos autores,

a principal conclusão que podemos tirar leva-nos a contextualizar a participação no sentido instrumental como um caso, mas não como regra, podendo ser considerada uma forma diversa de participação, caracterizada na ocorrência não associativa da participação no espaço público. Isso nos permite pensar que as mudanças sociais também podem estar ser ligadas a práticas emergentes, de um cenário em que o indivíduo desempenha um papel político (p. 119). (...) Esta participação não convencional pressupõe mecanismos de participação mais flexíveis em que o desempenho individual não tem de ser precedida por uma organização formal. Isso implica, pelo contrário, em maior ênfase nas atitudes autônomas e na relação crítica com o ambiente onde a ação pública se desenvolve. O ativismo torna-se um exercício crítico que permite que cada cidadão, autonomamente, decidir suas vinculações (quando, como e por que) e os momentos de atualização dessas vinculações em momentos específicos (tradução própria) (GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006, p. 121)¹.

O caminho sugerido pela perspectiva acima possibilita uma compreensão distinta sobre o fenômeno associativo, como, por exemplo, os diversos modos de participar de associações políticas voluntárias e a importância das redes de recrutamento para mobilizações esporádicas (LIM, 2008). Assim, poderíamos refletir sobre distintas

¹ Texto original: “la principal conclusión que podemos extraer nos lleva a contextualizar la participación en sentido instrumental como un caso, pero no como una generalidade, pudiendo considerar una forma distinta de participación, basada en la concurrencia no-asociativa en un espacio público. Esto nos permite pensar que los cambios sociales pueden también vincularse a prácticas emergentes, que traen de la mano un escenario en que el individuo juega un papel político (p. 119). (...) Esta participación no convencional presupone mecanismos de participación más flexibles en los que la actuación individual no tiene que ir precedida de una organización y formalidade elevada. Implica, por el contrario, el mayor peso de una actitud autónoma y crítica com relación al entorno. El activismo se transforma en un ejercicio crítico que permite a cada ciudadano decidir autonomamente su vinculación (cuándo, cómo y para qué) y actualización en momentos puntuales (GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006, p. 121)”.

práticas e/ou formas de participação dentro de uma mesma associação e o potencial de mobilização de simpatizantes não envolvidos no cotidiano das entidades.

Em suma, parece fecundo optar por análises que incluam os objetivos da participação de indivíduos membros e não membros de associações, como essa participação se processa e as implicações dessa participação na vida política como um todo (GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006). É possível, ainda, que haja uma multiplicidade de sentidos individuais e coletivos que expressem um misto de práticas de participação autônomas e heterônomas.

Por outro lado, cumpre destacar que o processo subjacente às formas contemporâneas de engajamento cívico não supõe o desaparecimento do associativismo tradicional, ancorado no conjunto organizado de atores e organizações da sociedade civil. As explicações sobre o “declínio do volume total de capital social”, ou então sobre a diminuição dos índices de participação cívica, não seriam suficientes para explicar novas formas de ação coletiva em expansão. Estariamos diante da expansão de tendências individualizantes do engajamento contemporâneo coexistindo com o associativismo tradicional. Esse novo horizonte de participação na vida pública apresentaria as seguintes características (GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006): 1) formas diretas de participação; 2) uma participação informal e flexível, e 3) uma participação mais pontual em oposição a um compromisso contínuo.

Apesar do tom otimista presente na análise anterior, no caso da participação mobilizada observada nas assembleias regionais do OP, parece mais adequado partir do caminho sugerido pelos estudos de Ion (1997). Ao nos debruçarmos sobre as relações entre mudanças macrossociais e as formas de engajamento os trabalhos de Jacques Ion (1997) são referências obrigatórias. Segundo Corcuff (2008),

Ion resgata dois tipos de engajamento: o “compromisso militar” tradicional, enraizado em associações “comunitárias” (familiares, locais e/ou de trabalho), fundado sobre uma integração vertical em uma “federação”, inserindo-se na extensão, privilegiando o nós, funcionando com base no modo de delegação de poder e da “adesão” (“aderir” no sentido de “se colar”); e um “engajamento distanciado” supondo “indivíduos desligados de suas associações, valorizando recursos pessoais, mobilizando-se pontualmente em torno de objetivos limitados por uma duração determinada, privilegiando a ação direta e a eficácia imediata ainda que restrita” (p.

100). Segundo ele, observa-se na França uma evolução histórica tendenciosa da primeira forma de engajamento em direção à segunda (CORCUFF, 2008, p. 213).

Conforme apontado anteriormente, o enfraquecimento da noção de “grupo” e de “coletividade”, também, nesse caso, se faria acompanhar por um aumento da autonomia individual. Os componentes do engajamento distanciados incluiriam as seguintes premissas (ION, 2003): a rejeição da sobreposição da militância em relação à vida privada, a individualização do processo de engajamento que o torna circunstanciado e passível de suspensão, uma relação crítica com os “mecanismos de delegação” e um entendimento de que a coletividade é um processo dinâmico, estabelecido no próprio curso da ação.

Para o autor, no modelo de engajamento militante tradicional, o “nós” do grupo é uma combinação de uma sociabilidade interna enraizada em proximidades sociais e geográficas, que se renovam cotidianamente através da multiplicação e durabilidade de encontros da vida cotidiana – representado pelo termo “adesão” – e permeado por um sentimento difuso de vinculação a um coletivo que transcende o local e reforçam o poder do agrupamento localizado. Ou seja, trata-se de um nós ao mesmo tempo “comunitário” e “societário” (ION, 1997). Nesse contexto, a adesão ao grupo é reafirmada por ritos de entrada (cartões, crachás, etc.) e por ritos de confirmação da identidade coletiva (cerimônias de renovação da vinculação, manifestações, etc.) que estabelece a ideia de um “nós” inscrito ao longo do tempo, e de um sentido histórico ao engajamento militante (ION, 1997). Por outro lado, a transformação desse cenário para o que o autor classifica como “engajamento distanciados” é sintetizada da seguinte forma:

arriscamos uma fórmula para resumir nossa proposta. Esse modelo, o de associação, sem a República e sem as sociabilidades comunitárias. A República, isto é, a estrutura necessária ao debate público quando, se refere à nação como única e indivisível, os indivíduos são considerados em um modelo de cidadãos. As sociabilidades comunitárias, ou seja, o conjunto de grupos que faz com que, dentro dessa problemática, se interponham entre o cidadão e a nação e que, impulsionados pela lei, não cessam de estruturar grupos voluntários. Com o advento desse modelo, virá ao fim da **adesão** – ou pelo menos o termo implica adesão total – e o início efetivo da **associação**, no sentido em que o termo diz ao mesmo tempo uma ligação atrelada possivelmente à distância. O engajamento simbolizado pelo selo renovável e colado em sua carta sucederá o engajamento simbolizado pelo “post it”, destacável e

móvel: posto à disposição e rescindível à qualquer momento (tradução própria) (ION, 1997, p. 81)².

Os tipos ideais propostos por Ion correm o risco de homogeneizar³ os dois períodos, caso não sejam suficientemente compreendidos e adaptados à realidade específica que se quer explicar. Por isso, a necessidade de se observar a presença das duas formas de engajamento na atualidade, conforme será analisado no caso do OP. Da mesma forma, uma abordagem sobre o período de formação dos movimentos comunitários de bairro, que será abordado no próximo capítulo, implica em uma similar atenção, a fim de não superestimar a intensidade da participação social junto às estruturas associativas formais nas comunidades populares.

A argumentação aqui elaborada pode ser resumida da seguinte forma: embora a modalidade do “engajamento cívico distanciado” não seja um fenômeno recente, tornou-se visível à medida que tendências de reestruturação organizacional de parte das associações civis foram consolidadas. Essas associações, especialmente, quando vinculadas ao OP, tornam visíveis padrões de mobilização constituídos por redes sociais com limitada continuidade dentro do processo.

Nesse sentido, levando-se em consideração as semelhanças e diferenças entre as referências analíticas acima mencionadas (WUTHNOW, 1995; ION, 2003; GANUZA FERNÁNDEZ; MORALES, 2006), a presente investigação volta-se para compreender como se relacionam as duas formas de engajamento (tradicional e

² Texto no original: “Risquons une formule pour résumer notre propos. Ce modèle, c’est celui de l’association, sans la République et sans les sociabilités communautaires. La République, c’est-à-dire l’ensemble des groupements de fait qui, dans cette problématique, s’interposent entre le citoyen et la Nation et qui, chassées par le droit, n’ont cessé de structurer les groupements volontaires. Avec l’avènement de ce modèle, viendrait la fin de l’**adhésion** – du moins au sens où ce terme implique adhésion totale – et le début effectif de l’**association**, au sens où ce terme dit en même temps la reconnaissance d’un lien et laisse possible une distance. À l’engagement symbolisé par le timbre renouvelable et collé sur la carte, succéderait l’engagement symbolisé par le post-it, detachable et mobile: mise de soi à disposition, résiliable à tout moment (*grifos do autor*) (ION, 1997, p. 81)”.

³ As principais críticas endereçadas aos tipos de engajamento propostos por Ion foram realizadas por Annie Collovald (2002). A autora realiza, corretamente, duas ressalvas sobre as análises processuais do engajamento daquele autor. A primeira crítica reside na possibilidade de homogeneização dos dois períodos, como se não estivessem sobrepostos e coexistindo em ambos os contextos. Ou seja, no passado, a preponderância da categoria “nós” não eliminava a ocorrência de engajamentos “distanciados” e, no tempo presente, observam-se continuidades nas formas de engajamento dito “militarizados”. A segunda crítica aponta para o risco de desvalorizar determinados objetos de pesquisa que não se enquadram no engajamento distanciado como, por exemplo, as organizações operárias. A constituição de uma “sociologia do engajamento” como subproduto da “sociologia das mobilizações” reforça a necessidade de compatibilizar a interpretação das mobilizações coletivas com o papel desempenhado pelos militantes dos movimentos (SAWICKI, 2010; SAWICKI; SIMÉANT, 2013).

distanciada) nas instâncias regionais de participação institucional do OP. E, por extensão, como se relacionam no interior das associações voluntárias.

Dito de outra forma, até que ponto o declínio longitudinal da participação em entidades civis no OP corresponde aos processos macrosociais individualizantes que explicam as novas formas de engajamento? Como essas tendências se manifestam nos processos de mobilização observados no caso particular da região Norte de Porto Alegre? Haveria fatores específicos na trajetória do OP que contribuem para o declínio do associativismo no público participante, a exemplo das formas de recrutamento de tipo heterônomo por parte dos mediadores e operadores externos no processo?

2.2 Aspectos metafóricos das redes sociais

O interesse das teorias sociológicas pela noção de redes sociais não é recente. Diversos autores buscaram descrever e interpretar a complexidade de uma questão constitutiva do paradigma sociológico: as relações sociais. O percurso dessa corrente nas ciências sociais já apresenta considerável consolidação (MARQUES, 2010; FONTES, 2012). A trajetória da teoria das redes sociais no campo das ciências sociais pode ser dividida, segundo Merklé (2004), em três momentos: precursores, pioneiros e fundadores. No grupo dos precursores, formado basicamente por filósofos sociais, seus representantes tratavam das redes a partir do uso de “ferramentas tradicionais da filosofia, com pouco ou nenhum recurso à investigação empírica (FONTES, 2010, p. 88)”. No grupo dos pioneiros, tendo como expoente a chamada sociometria de Moreno, encontram-se esboços de uma operacionalização metodológica fundamentado por parâmetros científicos. Podem ser incluídos ainda nesse momento diversos centros acadêmicos de matriz anglo-saxônica⁴ e a antropologia estrutural de Lévi-Strauss.

O enfoque contemporâneo alçou a perspectiva das redes sociais a novos patamares teóricos e metodológicos dentro das ciências sociais, conforme atestado pela crescente institucionalização acadêmica do tema, ocorrida, especialmente, a

⁴ A Escola de Manchester foi um importante centro acadêmico de pesquisa antropológica inspirada nos fundamentos conceituais das redes sociais. O principal dessas contribuições pode ser encontrado em Feldman-Bianco (2010).

partir da década de 1970 (FONTES, 2012). Particularmente, sua influência foi observada no estudo das mobilizações coletivas contemporâneas em geral, graças à publicação de um conjunto de estudos inovadores (EMIRBAYER, 1997; GRANOVETTER, 1973, 1983). Fontes (2012) considera Simmel, não obstante o caráter impressionista presente nas contribuições do autor, como um fundador das abordagens contemporâneas das análises de redes sociais.

Contribuições teóricas produtivas são encontradas, inicialmente, nas obras de Georg Simmel e Norbert Elias. Em Simmel (1972), categorias como “círculos sociais” e “campos de sociabilidade” são utilizadas para analisar as transformações da vida social com a expansão do “fenômeno urbano” e da modernidade. As relações entre indivíduos se dariam cada vez mais por padrões de caráter associativo, isto é, orientados por interesses mútuos de curto e médio prazo. Haveria, portanto, um predomínio progressivo de vínculos secundários, ao contrário dos vínculos primários que caracterizaria a vida nas pequenas cidades e no meio rural.

Posteriormente, Elias desenvolveu o conceito de configuração que enfatiza a interdependência dos indivíduos. A configuração expressa tanto interações simples (relações entre professor e aluno, médico e paciente, etc.), quanto cadeias de interdependência maiores e diferenciadas (aldeia, cidade e nação) (ELIAS, 1980). O que parece aproximar os dois autores, apesar de suas bases teóricas distintas, reside na capacidade de síntese entre agência e estrutura e, ao mesmo tempo, na ênfase conferida à crescente individualização na modernidade. Essa ideia retorna ao processo de individualização do engajamento cívico, embora essa correspondência teórica não seja objeto de aprofundamento teórico neste trabalho.

As teorias das redes sociais podem ser categorizadas também a partir de três perspectivas distintas (MARQUES, 2010): metafórica, normativa e metodológica. A primeira perspectiva é utilizada geralmente como procedimento ilustrativo de descrições e conteúdos discursivos. O segundo enfoque é empregado, comumente, como fundamento normativo das dinâmicas empresariais e administrativas, como técnica voltada à potencialização e à mobilização de determinados recursos. Por último, a abordagem metodológica investiga, por meio de adaptações de modelos e de mecanismos conceituais operacionalizados empiricamente, um conjunto de

interações entre indivíduos, organizações ou eventos delimitados de forma prévia ou posterior.

Ainda que a categoria das redes sociais não esteja operacionalizada metodologicamente nesta pesquisa, a opção pela abordagem metafórica das redes possibilita descrever e ilustrar os processos regionais de mobilização participativa, conforme apresentado na segunda parte do trabalho. Segundo Marques (2010), “no caso dos fenômenos com padrões relacionais de baixa complexidade, o uso de metáforas é, em geral, o mais proveitoso analiticamente (MARQUES, 2010, p. 44)”.

Interessa propor abaixo um debate teórico sobre as contribuições das teorias das redes sociais na investigação sociológica das ações coletivas contemporâneas. Alternativamente às modalidades de investigação baseadas nos termos “redes pessoais” e “redes egocentradas dos indivíduos”, a noção de “redes de comunidades” (DIANI, MCADAM, 2003) é a que parece mais produtiva para o debate sobre ação coletiva e associativismo. Segundo Marques, redes de comunidades “podem ser espacial ou tematicamente constituídas; representam os ambientes relacionais que cercam os indivíduos em um dado contexto, acontecimento ou processo, como ao longo de uma mobilização social (DIANI, MCADAM, 2003) (MARQUES, 2010, p. 20)”.

Desse modo, o que sustenta a descrição e a explicação das redes sociais nas comunidades investigadas se baseia mais na questão dos tipos de vínculos e de relações que sustentam a mobilização institucional participativa e a participação social nas comunidades. Esse conceito é mobilizado para condução de um diálogo com as narrativas e tramas informadas pelo conjunto de entrevistados apresentados no último capítulo. A questão dos atributos dos indivíduos, central para a perspectiva da Análise de Redes Sociais (ARS), são encontradas na segunda parte da pesquisa, onde podem ser verificadas algumas correspondências quantitativas como, por exemplo, entre maiores níveis de escolaridade e participação associativa.

Há, na literatura sobre associativismo, diversos exemplos de utilização metafórica do conceito de redes sociais. Em comum, identifica-se um interesse pela forma como se vinculam membros de organizações sociais e grupos de cidadãos quando surgem oportunidades de participação política. Algumas perspectivas buscam enfatizar o potencial dessas relações serem ampliadas através de uma

agenda institucional permanente de incorporação da sociedade civil em instâncias participativas. Um exemplo disso é a apropriação do conceito de “comunidades associativas” (ALEXANDER, 2006), realizado por Wampler (2010), embora seja problemático considerar, como parece acreditar o autor, que a mera existência de contatos contínuos entre membros de organizações sociais, possa, por si só, contribuir para estimular e expandir o associativismo. Segundo Wampler (2010),

comunidades associativas (associational communitities) são redes mais amplas, formadas por ativistas da sociedade civil e cidadãos. Elas podem ser reforçadas pela presença de espaços participativos, de acordo com a frequência e intensidade do contato entre os líderes da comunidade. Ativistas comunitários, muitas vezes representando as comunidades economicamente marginalizadas, beneficiam-se da gestão participativa porque promove a criação de novas redes, permite que as ideias sejam filtradas, por meio de redes de ativistas, e os ajuda a superar o sentimento de isolamento. A gestão participativa ajuda a promover “laços de solidariedade”, que permitem que as organizações da sociedade civil avancem em suas próprias agendas (ALEXANDER, 2006 apud WAMPLER, 2010, IN: AVRITZER, 2010, p. 400).

Outra forma de abordar os movimentos sociais contemporâneos é desenvolvida por Diani (2003) e seu conceito de Rede de Movimento Social (RMS). A diferença em relação às abordagens baseadas na ARS é que, através dessa perspectiva, a composição da rede pode incluir um misto heterogêneo de ativistas, grupos, organizações (CARLOS, 2011). Ou seja, do movimento social como um todo, em seus aspectos formais e informais. Nesse conceito, a análise depende da existência de uma identidade coletiva e de um conflito político, o que permite analisar a reconfiguração de seus processos endógenos ao longo do tempo ou de um processo. Trata-se de uma abordagem fortemente inspirada em Melucci, autor que serve de referência às Teorias dos Novos Movimentos Sociais (TNMS).

Alternativamente, outra abordagem que, neste estudo, serve de guia teórico para a explicação dos fenômenos associativos, em especial, sobre a questão do funcionamento das associações voluntárias a partir da década de 1990, remete à Teoria da Mobilização de Recursos (TMR). Essa corrente permite explicar os níveis de institucionalização dos movimentos sociais, através da estrutura organizacional das associações voluntárias, ao mesmo tempo em que pode ser articulada teoricamente com aspectos ligados à estruturação das redes sociais. Essa perspectiva é considerada a partir de dois elementos: estrutura organizacional e redes cotidianas de mobilização. Um dos exemplos referentes à explicação

processual da ação coletiva remete ao conceito de “estruturas de mobilização”. Segundo McAdam, esse conceito faz referência aos

canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva. Cuando hablo de estructuras de movilización me estoy refiriendo a las formas consensuadas de llevar a cabo acciones colectivas, a los repertorios tácticos, a formas organizativas de movimientos sociales concretos y a repertorios modulares de los movimientos sociales. Quisiera hacer referencia también a los núcleos socioestructurales cotidianos de micromovilización. Se trata de grupos cuya función primaria no es la movilización, sin embargo, ésta puede generarse en su seno: entre estos grupos habría que incluir a las unidades familiares, redes de amigos, asociaciones voluntarias, centros de trabajo y elementos de la propia estructura del Estado (MCADAM, 1999, p. 206).

A ideia geral contida no conceito de estruturas de mobilização, especialmente através da categoria de “contextos de micromobilização” (MCADAM, 1988; MCADAM, MCCARTHY y ZALD, 1988), permite descrever e analisar uma diversidade de situações cotidianas onde os vínculos formais e informais das redes egocentradas dos indivíduos podem ser mobilizados em eventuais ações coletivas. No extremo menos organizado estariam situados os chamados “laços fortes” (relações de parentesco e amizade) que serviriam, potencialmente, como redes de recrutamento. Cumpre destacar, conforme sugerido pelo autor, que a função primária dessas relações está embebida⁵ por outras finalidades que não as da ação coletiva.

Afora o aspecto propriamente relacional da sociabilidade, os movimentos sociais também são formados pelas chamadas Organizações de Movimentos Sociais (OMS). Forma parte dessa dimensão o conjunto de estruturas formais voltadas para “satisfazer necessidades cotidianas de seus membros (MCADAM, 1999, p. 222)”⁶. O componente da estrutura organizacional das associações voluntárias é estratégico no debate sobre a questão da burocratização e da especialização progressiva ocorrida em parcelas dos movimentos sociais urbanos durante a década de 1990.

⁵ A expressão “embebida” faz referência aqui ao conceito de embeddedness (GRANOVETTER, 1985) que consiste, basicamente, na ideia de que “o indivíduo estaria embebido por mecanismos sociais (campos institucionais e círculos sociais construídos a partir de suas trajetórias reticulares) de modo que, por exemplo, não seria possível analisar o fenômeno econômico do ponto de vista puramente do interesse individual, orientado por um cálculo racional (FONTES, 2012, p. 131)”.

⁶ Tradução livre de minha autoria.

Essa tendência ocorre, não apenas pela multiplicação das associações de bairro formais, mas também devido à forma como muitas dessas entidades se organizam internamente, seja através do alcance de metas, (ou pela manutenção básica dos serviços, quando a organização interna é precária), seja pela competição “amigável” entre essas entidades, em torno da finalidade de captação de recursos. A expansão desse processo não ocorre de forma mecânica e sem resistência, visto que esse tipo de agenda pode se mostrar limitada para a conquista de objetivos políticos mais amplos almejados por determinados grupos.

Fontes (1995), em seus estudos sobre associações de moradores de baixa renda com tradição associativa, verifica uma tendência de burocratização nos movimentos associativos de bairro. A proposta do autor é de analisar especificamente a organização das associações e suas lideranças (FONTES, 1995), e de privilegiar a percepção da comunidade sobre as atividades das associações de bairro locais (FONTES, 2003), especialmente quanto ao estabelecimento de laços para a sustentabilidade das atividades exercidas pela organização. O autor introduz a noção de redes para a compreensão da participação comunitária em associações de moradores. Embora haja diferenças entre as duas abordagens desenvolvidas nos estudos citados acima, o núcleo de interesse permanece o mesmo: as condições básicas de mobilização e de sustentabilidade das associações voluntárias. Segundo esse autor,

concretamente, os efeitos da baixa mobilização popular resultam, de um lado, na consolidação de uma elite de dirigentes, com baixo índice de renovação, que circula entre os cargos do movimento e articula posições nas instituições políticas componentes da arena de poder local; de outro, promove o que alguns autores designam “burocratização do movimento”, na medida em que a prática política se torna cada vez mais exclusiva de um grupo de pessoas que domina as técnicas e os procedimentos adequados para realizar com êxito os trabalhos de lideranças (FONTES, 1995, p. 44).

A diversidade de pesquisas desenvolvidas por Fontes (1995, 1999, 2003, 2004, 2004, 2007) sobre fenômenos associativos apresentam contribuições sólidas para a análise das relações entre a dimensão organizacional e a dimensão das redes sociais existentes nas associações voluntárias. Apoiado em técnicas rigorosas oriundas da ARS, o autor considera que essa articulação teórica resulta naquilo que pode ser chamado de “sustentabilidade das associações voluntárias”, noção que inaugura a possibilidade de medirmos empiricamente o grau de autonomia e de

enraizamento das entidades civis de bairro (associações de moradores) ou setoriais (ONGs) ao longo do tempo. Esse conceito apresenta elevado potencial heurístico quando aplicado ao estudo das comunidades populares com tradição associativa.

Resultados obtidos a partir de aplicações empíricas do conceito de “sustentabilidade” das associações voluntárias (FONTES, 2003) sugerem que nem todos os moradores da comunidade de baixa renda reúnem informações básicas ou mesmo sequer sabem da existência de entidades existentes no bairro. A partir desse dado, é possível considerar que uma das principais formas de recrutamento de uma associação voluntária ocorre através “da “apresentação” do indivíduo a uma associação voluntária. Este indivíduo, que está localizado em um campo institucional qualquer, é levado a conhecer uma associação voluntária através de uma pessoa que faz parte de sua rede (FONTES, 2007, p. 8)”. Nesse caso, uma categoria específica sobre os processos de mobilização, criado por um autor alinhado à TMR (OHLEMACHER, 1993), e adaptado ao estudo da formação de redes entre operadores de ONGs (FONTES, 2004, 2007) é o conceito de Relé Social. Segundo Fontes,

O fenômeno “relé social”, grosso modo, pode ser descrito como o mecanismo que produz e divulga a mobilização dos indivíduos para novas redes, criando-se desta forma “redes de redes”. Quer dizer, a partir de laços sociais pré-existent, acessamos pessoas e nos inserimos em outras localizações institucionais no nosso espaço de sociabilidade. Interessa-nos quem conhece quem através de qual grupo (FONTES, 2007, p. 3).

No decorrer da pesquisa empírica, aprofundado no terceiro capítulo, os depoimentos dos entrevistados indicam que a maioria dos entrevistados da pesquisa possui vínculos secundários com outras entidades e organizações sociais (sindicatos, partidos políticos, centros religiosos, grupos de artesãos, clubes de mães, grupos informais e etc.). Também indicam que a substituição de determinado grupo de dirigentes de entidades civis pode produzir um afastamento de membros e colaboradores vinculados com dirigentes de gestões anteriores das entidades com a aproximação de novos membros que fizesse parte das redes pessoais e sociais desses militantes.

No entanto, em quase todos os casos investigados no último capítulo do presente estudo, o que se verificou foi uma longa trajetória individual relativamente duradoura na condição de membro ou dirigente da associação de bairro. A dinâmica

de “apresentação” de novos participantes pode estar fortemente relacionada com as taxas elevadas de participantes que nunca participaram do processo institucional do OP de Porto Alegre, mediante um esforço de mobilização de moradores que é renovado anualmente na região.

Baierle (2008) propõe a construção de uma tipologia sobre as diferentes matrizes organizacionais das associações voluntárias. Oferece elementos interessantes para analisar a forma como os membros das entidades se vinculam com grupos sociais de base e como são organizados internamente. A pluralidade das formas de ação do associativismo de bairro é dividida em quatro matrizes organizativas distintas. Embora dificilmente sejam encontradas em “estados puros”, ainda hoje é possível identificar no associativismo de bairro de Porto Alegre elementos que se aproximam dos quatro tipos de condução política apresentadas abaixo:

(a) o caciquismo tradicional, em que o líder detém o monopólio da palavra e faz a mediação com os governos e a sociedade de forma pessoal, em nome de “sua” comunidade (vínculo autoritário – paternalista); (b) a comunhão afetiva, adotada pelas comunidades de base e que opera a partir da catarse emocional e consequente identidade afetiva de grupo (vínculo afetivo-religioso); (c) o modelo de células partidárias, onde se organiza uma mesa, a palavra é administrada em função da pauta, é feita uma ata e pessoas são responsabilizadas com tarefas (vínculo cívico-discursivo); e, (d) o modelo de gestão de entidades sociais, ligadas ou não a grupos religiosos, onde a madre superiora ou a direção técnica estabelece os critérios de acesso ao espaço e aos serviços (vínculo hierárquico-técnico) (BAIERLE, 2008, p. 202).

2.3 Considerações conceituais sobre a participação mobilizada

O conceito de participação política cumpre uma longa trajetória na história do pensamento político e social. Não se trata, nessa oportunidade, de refazer o percurso dessa categoria no âmbito das ciências sociais, mas sim de apresentar algumas definições conceituais referentes à dimensão institucional e política do processo participativo, articulada à questão da qualidade dessa participação.

Inicialmente, propõe-se situar teoricamente a categoria da “participação” no arcabouço teórico das IPs (PIRES; VAZ, 2011). Em seguida, apresenta-se uma sintética explicação sobre os procedimentos institucionalizados do OP que culminam na apresentação do conceito de participação mobilizada (HUNTINGTON; NELSON,

1977) adotado nessa pesquisa. Finalmente, discute-se a possibilidade de avaliar a qualidade desse tipo de participação, sob a ótica das relações sociais observadas nas instâncias de participação. Segundo Huntington e Nelson (1997),

(...) nós definimos a participação política para incluir não apenas a atividade que foi projetada pelo próprio ator para influenciar a tomada de decisões governamentais, mas também a atividade que é projetada por alguém que não seja o ator para influenciar a ação governamental. A primeira pode ser chamada de participação autônoma, a última, de participação mobilizada (HUNTINGTON; NELSON, 1977, apud BORBA, 2010, p. 70).

A fim de abordar adequadamente o objeto de pesquisa, torna-se necessário apresentar as características do funcionamento do OP e dos participantes em questão. Em cada etapa do OP, configuram-se distintas escalas de organização e mobilização social. No plano das reuniões intermediárias, na qual reúne um conjunto de encontros periódicos que ocorrem nos Fóruns Regionais, Temáticos e no Conselho do OP (COP), observa-se o predomínio de participantes denominados aqui e no decorrer da investigação de “engajados tradicionais” do Orçamento Participativo. Esse grupo pode ser definido como uma relativa minoria de cidadãos participantes do OP que ocupam posições mais duradouras no processo e, ao mesmo tempo, nas entidades civis nas quais predominantemente se vinculam.

Em outro momento do OP ocorre, nos moldes atuais, desde 2002, a chamada “rodada única de assembleias regionais e temáticas”. Nessa etapa, a finalidade principal desses encontros consiste na eleição dos conselheiros de cada região (ou temática), na escolha do número de delegados de cada região, e na votação das áreas prioritárias na qual os investimentos públicos devem ser destinados no ano em questão. A principal característica desses eventos, em contraste com as reuniões intermediárias, consiste na ampliação da divulgação governamental (através de anúncios publicitários e da distribuição de panfletos por agentes de governo) e na mobilização decorrente da ação de lideranças comunitárias. Forma-se aí um grande e heterogêneo grupo de participantes em cada uma dessas assembleias regionais e temáticas, formados por conselheiros (atuais e anteriores), delegados (com maior ou menor experiência), membros das entidades em geral, colaboradores esporádicos, vizinhos, amigos, parentes e outros indivíduos. Ou seja, é nesta etapa que a participação aberta e individual é potencialmente mobilizada. É nesse momento também que as hierarquias internas da região são reforçadas ou modificadas.

O tipo de participação que ocorre nos orçamentos participativos apresenta um contraste em relação ao que ocorre nos chamados conselhos de políticas públicas. Se no primeiro caso a participação apresenta um caráter relativamente inclusivo, com um público predominantemente menos escolarizado e de baixa renda, no caso dos conselhos, a participação é mais restrita a representantes de organizações da sociedade civil, do mercado e do poder público. Ou seja, o perfil predominante nesses espaços seria de um associativismo mais elitizado em termos de nível de escolaridade e renda, correspondente às camadas médias (CORTES E GUGLIANO, 2010).

Alguns autores tipificam o desenho institucional dos conselhos como expressão de uma “participação autônoma” (LUCHMANN; BORBA, 2007). Por outro lado, a participação nos orçamentos participativos é caracterizada como “participação mobilizada”. A aproximação entre o conceito de participação mobilizada e as Instituições Participativas foi proposta por Borba (2010) a partir da abordagem huntingtoniana sobre a participação política. O primeiro aspecto dessa modalidade de participação política a ser ressaltado é a ênfase conferida ao papel dos “agentes externos” como estímulo para a ação política. O segundo aspecto pode ser entendido a partir de uma significativa ausência de interesse ou mesmo de consciência, por parte de quem é mobilizado, acerca das razões pelas quais se participa daquela ação pública determinada. Conforme definição de Huntington e Nelson (1977),

o que caracterizaria a participação mobilizada é que os indivíduos são induzidos por agentes externos para a ação política (influenciar o governo), porém “sem estar interessado ou mesmo necessariamente consciente do impacto de sua ação sobre o governo”. A motivação para tanto vem de “lealdade, carinho, respeito ou medo de um líder, ou por um desejo para os benefícios que eles acreditam que o líder pode proporcionar (HUNTINGTON; NELSON, 1977, p.124 apud BORBA, 2010, p. 70)”.

Nesse sentido, na medida em que a manutenção do OP depende, em primeiro lugar, “do projeto, vontade e compromisso político do governo” e condicione, em segundo lugar, “a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) à participação (BORBA, 2010, p. 70)”, a definição fornecida pelo conceito de participação mobilizada se mostra oportuna. Isso porque interessa considerar como o formato institucional voltado para uma mobilização permanente da cidadania, como é o caso do OP, é sustentado associativa e politicamente frente às tendências

individualizantes do engajamento cívico e de declínio das organizações sociais formais. No caso do OP de Porto Alegre, mesmo que a mobilização tenha se apresentado, inicialmente, como critério inovador e incrementado a participação e a abertura de muitas associações, o formato institucional aberto à participação individual e, ao mesmo tempo, organizada associativamente, apresenta certa ambiguidade ao possibilitar a “instrumentalização” de grupos de participantes vinculados informalmente com entidades civis desprovidas de base social.

Observamos pontos de vista distintos sobre a questão da restrição e ampliação da mobilização coletiva. Esse debate será aprofundado teórica e empiricamente nos capítulos seguintes. A opção pelo critério da “participação mobilizada” inaugura, no plano teórico, um problema importante acerca da qualidade da participação desenvolvida nas instâncias do OP. Compreende-se o OP como dependente do projeto e da vontade política do governo municipal. Por isso, essa característica coloca em questão o tema da autonomia. A compreensão de autonomia se refere a uma conotação mais relacional do que propriamente “essencialista”. Por autonomia, entende-se um valor e, como tal,

não significa ausência de relação (entre atores sociais e estatais), forma como no geral costuma ser abordada, mas nos informa acerca da qualidade dessa relação (...). (...) significa perguntar sobre a natureza dos vínculos que os movimentos são capazes de estabelecer com os demais atores do sistema político (e entre os próprios participantes do movimento); significa perguntar até que ponto eles são capazes, nessa relação, de escolher os seus interlocutores em função das suas agendas, de defender seus interesses, de definir os objetivos da interação, e até que ponto eles pautam ou são pautados por outras forças políticas. A autonomia pode existir mesmo em um contexto no qual os movimentos mantenham vínculos constantes e permanentes com outros atores como partidos, sindicatos, governo, vereadores, deputados, aliás, esses vínculos e contatos se mostraram fundamentais em vários momentos. Não há, a priori, nenhum problema no fato de os movimentos se aliarem aos governos, partidos ou vereadores para encaminhar sua luta, suas demandas. Aliás, os movimentos sempre fizeram isso. O problema está na sensação de que essas relações servem muito mais ao Estado, aos partidos e ao governo do que aos próprios movimentos (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 84).

Em consequência das características do OP (necessidade da presença ativa dos operadores do Estado e abertura à participação individual), esse debate remete a questão da qualidade versus quantidade da participação. Observada a dinâmica das reuniões do OP, duas importantes questões se colocam no âmbito participativo: a

construção da autonomia dos participantes em relação aos grupos que os acompanham e também a possibilidade de ampliação da autonomia das associações voluntárias em relação ao conjunto de agentes externos estatais.

Sobre a construção da autonomia individual dos participantes de fóruns participativos, encontra-se na literatura um método operacional de análise da qualidade da participação, desenvolvido por De La Mora (1998). Esse autor propõe uma tipologia referente ao que denomina de “articulação interinstitucional” dos agentes sociais, dividida em quatro dimensões: forma, tipo, grau e nível. A questão da “forma” pode apresentar quatro variações: espontânea, induzida, conquistada e imposta. Os tipos de articulação, segundo o autor, poderiam variar entre clientelista, maniqueísta e crítico. Contudo, interessa-nos atentar para a questão do grau de articulação interinstitucional, a partir de uma escala gradativa de engajamento proposta por Burgos e De La Mora (2007) (dividida de 0 a 6), tal qual descrito abaixo:

O Grau 0 de Articulação significa que o agente social recusa a articulação e não comparece a convocatória. Fazem parte os excluídos ou não convidados. O Grau 1 de Articulação são os omissos que nada expressam, permanecem sempre calados quando participam das reuniões, por não ter interesse ou não compreender o que está sendo tratado. O Grau 2 de Articulação é o agente social que apenas oferece ou recebe a informação pelos outros agentes sobre a definição dos problemas que serão resolvidos, e os objetivos e estratégias que foram decididas por eles. O Grau 3 de Articulação é o agente social que emite sua opinião, em virtude das informações que possui sobre o problema, e a forma de resolvê-lo coletivamente. O Grau 4 de Articulação é o agente social que tem proposta, com uma opinião sólida em que tende a ser aceita pelo grupo. O Grau 5 de Articulação é o agente social que faz exigência para que os outros agentes aceite sua proposta, porque tem fundamentos legais, sociais, econômicos sobre elas. O Grau 6 de Articulação é o agente social que toma decisão na negociação, tendo sua proposta aceita pelo grupo, atingindo o grau máximo de articulação (BURGOS; DE LA MORA, 2007, p. 5 e 6).

Por outro lado, a segunda questão pode ser explorada a partir de Matos (2008) que problematiza as relações entre agentes externos e associativismo comunitário. Como pano de fundo, menciona os baixos índices de participação social nas comunidades, consoante à crise de mobilização política intensificada na década de 1990. Coloca no centro do debate o problema da autonomia local, condição considerada fundamental para ultrapassar motivações de caráter meramente instrumental da participação política e para gerar grupos associativos consolidados e

independentes da figura exercida pelas lideranças. O diagnóstico que perpassa o argumento do autor é de que os principais obstáculos encontrados para a consolidação de grupos associativos coesos se refere à fragilidade das identidades coletivas desses atores, situados em um cenário social individualizante e fragmentado. Segundo Matos,

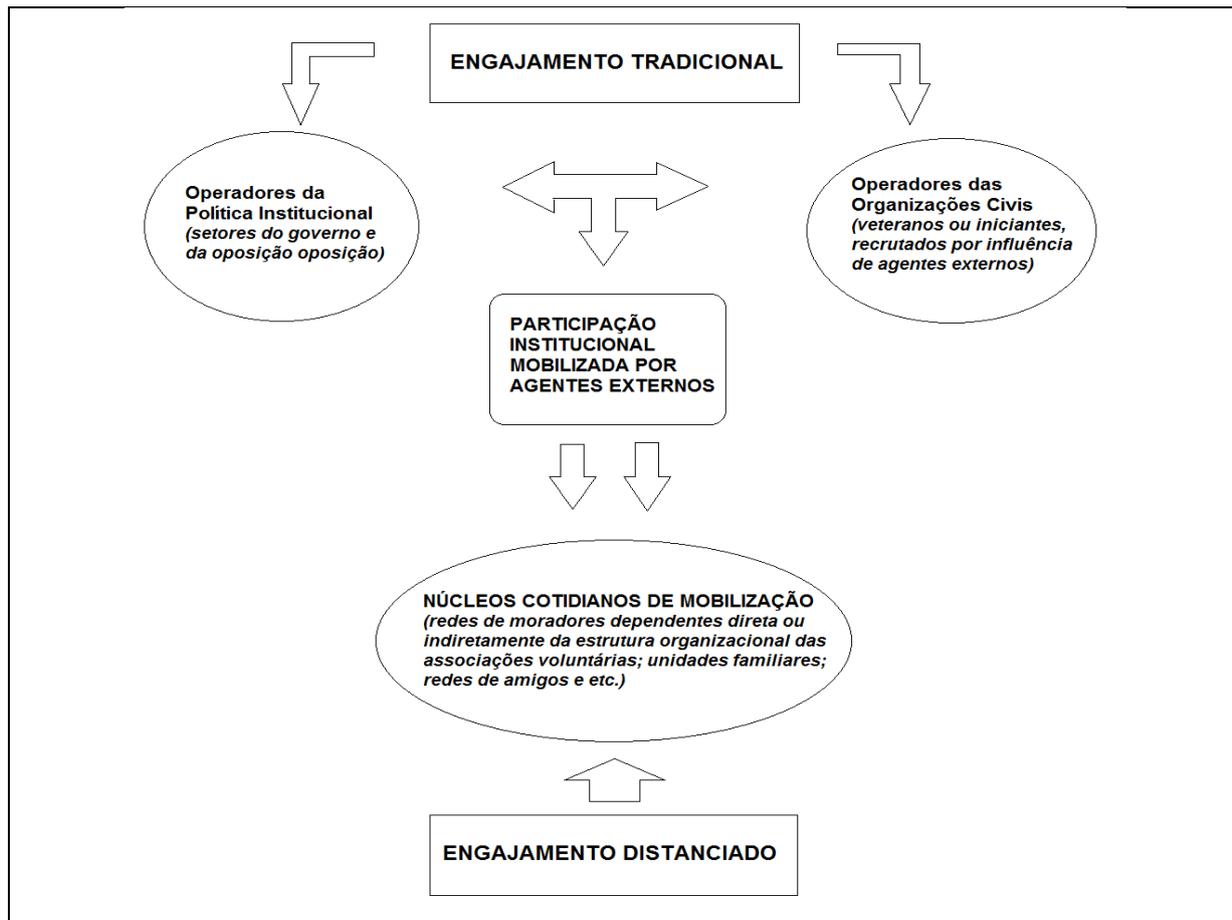
nos meus estudos sobre organizadores sociais (MATOS, 2004), pude concluir que o excesso de investimentos em processos de mobilização e organização social fundados em motivações instrumentais (estratégias de subsistência e desenvolvimento econômico) e em fórmulas simbólicas de construção de identidades massificadas (lideranças carismáticas, ideologias, palavras de ordem, religião), em detrimento de investimentos em métodos que privilegiem a autonomia dos grupos comunitários, termina por criar dependência das comunidades locais em relação às agências do Estado, às ONGs que os apoiam, às lideranças estereotipadas e às coordenações dos movimentos sociais. Segundo penso, a democracia é tão fraca quanto o tamanho dessa dependência, quanto à fragilidade da autonomia (MATOS, 2008, p. 91).

A avaliação desenvolvida abaixo por Matos (2008) permite estabelecer similaridades com a realidade experimentada por grupos vinculados ao OP. Especialmente, quando determinados projetos são desenvolvidos junto às comunidades, por entidades civis, operadores políticos, ou mesmo nas próprias dinâmicas da participação institucional, quando se percebe uma indução de determinadas demandas, por parte da influência das instâncias de governo ou mesmo dos participantes mais engajados. Dessa forma,

observa-se na prática que os métodos de participação mais comumente aplicados nos trabalhos comunitários apresentam uma tendência de promover diagnósticos situacionais e planejamento de projetos centrados na ação voltada para programas e projetos com financiamento e indução externos. Nesses casos, as técnicas de trabalho são comprometidas com temas precisos, determinados fora do domínio do grupo comunitário, o que termina na maioria das vezes reforçando os níveis de dependência existentes. Nesses processos, a comunidade e inclusive algumas lideranças locais terminam por exercer atitudes mais ou menos passivas de adaptação às oportunidades oferecidas, comprometendo o propósito central de sujeitos coletivos (MATOS, 2008, p. 93).

No esquema abaixo (Figura 1), são contemplados as conexões conceituais que orientam a investigação. Nesse esquema, procurou-se conectar os principais conceitos mobilizados para explicar a dinâmica estabelecida no processo: Engajamento associativo tradicional e distanciado, participação mobilizada e núcleos cotidianos de mobilização.

Figura 1 – Modelo de análise com as conexões teóricas e conceituais da pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Neste segundo capítulo, será traçada uma genealogia dos movimentos sociais urbanos no Brasil e em Porto Alegre, definindo como ponto de partida os eventos e processos ocorridos a partir das décadas de 1950 e 1960. Nas décadas seguintes (1970 e 1980) esse processo foi intensificado, com a criação de novas formas de associativismo de bairro mais “combativas” se comparadas com as do período anterior. Contudo, verifica-se, ao longo desse período, uma relativa continuidade de modelos político-institucionais marcados pela tutela estatal e pela subordinação política por parte de organizações civis sem enraizamento social, ou localizadas em regiões socialmente vulneráveis. Com a chegada da década de 1990, pelos menos dois eventos provocaram mudanças importantes na vida política nacional e municipal, no caso específico de Porto Alegre.

O primeiro evento, de abrangência nacional, corresponde às inovações presentes na Constituição de 1988, que instaurou a descentralização administrativa (maior poder aos municípios). Nesse contexto ocorreu a proliferação de canais institucionais de participação política, especialmente no âmbito da gestão municipal. Nos primeiros anos da década de 1990, esse processo esteve acompanhado por uma ampla reformulação das políticas públicas nacionais, com a extinção de antigos programas sociais dominados por relações clientelistas e a emergência de novas formas de repasse de recursos públicos, que repercutiu na necessidade de maior profissionalização no âmbito da gestão das entidades civis.

O segundo evento corresponde à criação do OP, em 1989, no município de Porto Alegre, que introduziu a distribuição de recursos orçamentários para comunidades participantes do processo. Paralelamente, como parte inclusive de uma nova política nacional (em especial, nas áreas de assistência social e cuidados com as crianças e adolescentes) houve aumento gradativo de repasse de recursos diretamente para organizações sociais. Essa política municipal é caracterizada, sobretudo, por apresentar certa flexibilidade em suas dinâmicas institucionais, decorrentes da conjuntura política e do engajamento cívico que o sustenta.

Em suma, o capítulo é dividido em cinco etapas. As duas primeiras realizam uma revisão da literatura sobre a formação dos movimentos sociais urbanos no Brasil, em Porto Alegre. A terceira parte pontua questões analíticas localizadas no contexto da década de 1990, no âmbito das transformações das mobilizações populares e da proliferação de espaços institucionais de cunho participativo. A quarta etapa apresenta uma interpretação sobre parte do percurso político, institucional e associativo do OP de Porto Alegre. Por último, caracteriza-se a partir de dados secundários, o perfil associativo do público, a partir de variáveis selecionadas, consideradas relevantes para o problema de pesquisa.

3.1 A formação dos movimentos sociais urbanos no Brasil e em Porto Alegre

A emergência e a expansão dos movimentos sociais urbanos no Brasil são fenômenos fortemente relacionados com os processos de modernização conservadora⁷ (MOORE JR, 1975), predominantes na maior parte dos países latino-americanos. De forma concomitante, ao longo do século XX, a expansão da indústria, do comércio e dos serviços nas principais cidades abriram oportunidades para o estabelecimento das classes populares em regiões marcadas cada vez mais pela urbanização. Na maior parte dos casos, entretanto, o poder público se revelou incapaz de garantir o atendimento dos serviços públicos e da infraestrutura necessária para a manutenção da população de baixa renda em seus locais de moradia.

Conforme aponta Avritzer (1997), autor influenciado em seus estudos iniciais pela concepção habermasiana de sociedade civil (AVRITZER, 1994, 1997; ARATO; 1994; COHEN; ARATO, 2000; COSTA, 2002), na América Latina teria predominado uma “debilidade histórica do associativismo civil”, devido a dois supostos básicos: um número reduzido de associações civis e uma orientação problemática dos atores sociais acerca de seu papel na esfera pública (sobretudo, porque historicamente

⁷ Esse conceito foi elaborado por Barrington Moore Jr. (1975) para retratar o caso de desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão. O conceito foi utilizado para explicar o desenvolvimento econômico do Brasil pós golpe militar de 1964, entendido como uma modernização que não destruiu os elementos provenientes da antiga sociedade pré-industrial e no qual os proprietários rurais permaneceram no centro do poder.

marcada pela aversão ao pluralismo e pela ausência de autonomia política). Através de um importante estudo sobre as raízes do associativismo latino-americano, o autor resgata, através dos séculos, as principais matrizes de associações voluntárias no continente, desde as de cunho religioso, as irmandades leigas, as lojas maçônicas, até as primeiras associações consideradas “modernas”, multiplicadas a partir da década de 1930, e constituídas em torno do funcionalismo público e do sindicalismo. Por fim, a emergência do chamado “novo associativismo” teria surgido somente a partir da década de 1970, quando “novos personagens entram em cena” (SADER, 1988) e passam a valorizar princípios políticos voltados à construção da autonomia política, à democracia interna e à solidariedade.

Apesar da ênfase voluntarista e essencialista (GURZA LAVALLE, 2003) contida nas análises de Avritzer (1997) sobre o associativismo civil latino-americano⁸, sua abordagem apresenta grande utilidade para a interpretação das inovações surgidas durante o período de redemocratização política no Brasil (1978 – 1985) e também no período seguinte, pós Constituição de 1988. Em primeiro lugar, porque condensa o esforço de um conjunto de estudos da época, centrados em questões relativas aos “novos movimentos sociais” e suas possíveis relações com a democratização societária, para além da democratização em sua versão político-institucional. Em segundo lugar, porque fornece uma série de contribuições que culmina com a consolidação de estudos voltados à temática da ampliação da participação política e, conseqüentemente, sobre o tema da incorporação dos atores da sociedade civil nas IP (PIRES, 2011).

A literatura sobre movimentos sociais e ação coletiva documentou ainda, a partir de um ponto de vista mais sociológico e descritivo, novas dinâmicas da ação coletiva, iniciadas a partir de meados da década de 1970 e que resultaram em uma série de mobilizações, protestos e descontentamentos sociais nas principais regiões metropolitanas do país (KOWARICK, 1979; JACOBI, 1983; BOSCHI, 1987; SADER, 1988; DAGNINO, 1994; SCHERER-WARREN, 2009). Não obstante apresentarem

⁸ Embora não se trate aqui, especificamente, do fecundo debate sobre a receptividade do conceito de sociedade civil e de suas apropriações no debate acadêmico brasileiro, vale mencionar que o mesmo tem sido foco de uma ampla revisão conceitual e metodológica no intuito de conferir uma abordagem mais relacional a respeito das dinâmicas entre sociedade civil e sociedade política (GURZA LAVALLE, 2003). Para tanto, uma nova agenda de pesquisas sobre o tema tem incluído distintas contribuições teóricas e metodológicas oriundas, entre outras, das Teorias do Processo Político (TPP), da Mobilização de Recursos (TMR) e das Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP). Sobre esse assunto, ver Gohn (2010), Rubio García (2004), Moura e Silva (2008) e Alonso (2009).

orientações teórico-metodológicas distintas, esse conjunto de publicações contribuiu para a consolidação de uma trajetória de pesquisas acadêmicas voltadas, especificamente, às dinâmicas dos movimentos sociais e da ação coletiva. Nesse contexto sócio-político, a militância social e política de parcela dos setores organizados da sociedade civil estiveram pautadas por uma matriz discursiva baseada na ideia de direitos.

Duas profundas transformações no contexto sociopolítico do país ocorreram a partir dos ciclos de mobilizações mencionados acima: a primeira é o novo papel dos municípios, naquilo que se pode chamar de descentralização da autoridade política através da Constituição de 1988. A segunda, diz respeito às demandas em favor da participação social e política, particularmente intensas no período de redemocratização (1979-1985). Nesse contexto, a institucionalização de diversos canais voltados para a participação social e para a formulação e implantação de políticas públicas adquirem expressiva projeção na vida política nacional, especialmente a partir de 1990⁹. Entre essas políticas de gestão participativa se destaca a do OP.

O envolvimento de setores progressistas da igreja católica, como é o caso das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) foi um dos fatores que contribuiu para um salto qualitativo da ação política das classes populares. Para citar apenas as mobilizações surgidas nos chamados “primeiro e segundo ciclos” dos movimentos sociais brasileiros contemporâneos (GOHN, 2010), período compreendido entre 1972 e 1989, no qual esta etapa do capítulo se debruça com maior interesse, podem-se elencar as seguintes pautas de reivindicações nos principais centros urbanos do país: demandas contra os altos preços dos alimentos, pelo acesso aos transportes públicos, melhoria da saúde pública, construção de creches, construção de moradias populares, ampliação do ensino público e etc. Nesse contexto, destacam-se, além das já citadas CEB, a partir do ano de 1972, o surgimento de entidades importantes para a mobilização das lutas por melhores condições de vida

⁹ A dimensão concreta conferida à participação na vida política brasileira se justifica, quantitativamente, pelos seguintes números: estima-se que, nos primeiros anos da década de 2000, cerca de 200 cidades já tinham adotado alguma forma de participação da população nas decisões do orçamento público (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). Segundo pesquisa do IBGE (1999), o número de Conselhos Municipais (de educação, saúde, meio ambiente, etc.) era de 27 mil em todo o território brasileiro. Apenas 20 municípios, das 5.507 prefeituras existentes no país, não possuíam qualquer tipo de Conselho Municipal (disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm> Acesso: novembro de 2015).

nas periferias urbanas, como é o caso da Conferência Nacional de Associações de Moradores (CONAM), em 1982, e da Associação Nacional de Movimentos Populares (ANAMPOS), no ano seguinte (GOHN, 2010).

O chamado “salto” quantitativo e qualitativo dos movimentos sociais urbanos é acompanhado por uma multiplicação das formas de ação coletiva. Ao lado das formas tradicionais de associativismo (sindicatos, partidos políticos e associações comunitárias), juntam-se ao tecido associativo outros tipos de organizações civis, a exemplo das ONGs, entidades estudantis, conselhos escolares, clubes de mães, cooperativas, comissões de rua, entidades culturais e “todas aquelas formas de associativismo (mesmo informais e esporádicas) que, de alguma forma, lutam pela resolução de problemas sociais, ampliação dos direitos políticos e da consciência de cidadania e, ainda, mudanças na esfera dos valores e do comportamento dos indivíduos (BORBA; SILVA, In: BAQUERO; CREMONESE, 2006, p. 109)”. Em linhas gerais, esses processos correspondem ao contexto social e político da maior parte dos centros urbanos brasileiros, embora seja necessário pontuar certas particularidades da formação do associativismo urbano em Porto Alegre.

No caso da cidade de Porto Alegre¹⁰, a situação de privação do acesso à cidade por parte de segmentos vulneráveis da população – mencionada anteriormente como resultante da precariedade social presente no processo de modernização conservadora – não diferiu significativamente da realidade das grandes cidades do país. No entanto, a emergência dos movimentos sociais urbanos, nesse caso, apresentou uma relativa singularidade: as condições econômicas, sociais e culturais – de uma parcela da população marginalizada – favoreceram a formação e a consolidação de uma “tradição associativa” na cidade (GUARESCHI, 1980; FERRETTI, 1984; RIBEIRO, 1985; MOURA, 1989; BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 2000; SILVA, 2002; COELHO, 2009). Desde sua origem, as bases desse associativismo urbano, conforme será visto a seguir (BAIERLE, 1992; FEDOZZI, 2000; COELHO,

¹⁰ Em Porto Alegre, a população atual é de 1.409.351 habitantes (IBGE, 2010). Estima-se que 192.843 pessoas residam em 56.024 domicílios situados em 108 aglomerados denominados subnormais. Conforme designação do IBGE, aglomerados subnormais significam um conjunto de domicílios designados em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares existentes no Brasil. Esses dados atuais contrastam com aqueles apresentados no início da década de 1990, quando o OP foi iniciado. Em 1991, o número era de 106.000 barracos, enquanto que o número da população residente em vilas chegou à marca exorbitante de 425.000 indivíduos, o que na época representava 33% da população total da cidade (FEDOZZI, 2000).

2009), esteve dividida entre circunstâncias políticas favoráveis a iniciativas de relativa independência das entidades civis consideradas “combativas” (porque atuavam com repertórios de enfrentamento ao Estado) e situações em que o predomínio das relações se dava através da tutela e da subordinação política.

Baierle (2007) propõe uma síntese pertinente acerca das “matrizes históricas da cidadania em Porto Alegre”. No início do século XX tínhamos como principal característica o “positivismo autoritário”, modelo marcado pelo monopólio do “Estado como instrumento de modernização social (BAIERLE, 2007, p. 19)”. A partir da década de 1950, observa-se a emergência do “populismo modernizador”, marcado pelo surgimento de estruturas organizativas formais, a exemplo da FRACAB, entidade voltada a organizar e a dirigir setores do tecido associativo no âmbito estadual.

A terceira matriz, denominada de “autoritarismo tecnocrata”, predominante durante a ditadura civil-militar, caracterizou-se pelas práticas de remoção arbitrária de assentamentos populares e pela clandestinidade de grande parte do tecido associativo (grupos religiosos, associações, centros comunitários e etc.). Através da forte contestação política que abalou a vigência do padrão tecnocrático e clientelista, formou-se uma matriz da cidadania chamada de “movimentalismo”, marcada pela forte presença de “agentes externos” (educadores, organizações sociais populares, setores da igreja católica e dos partidos políticos de oposição) na organização social das classes populares.

Na matriz seguinte da formação dos movimentos sociais urbanos de Porto Alegre, situada no contexto de redemocratização política, verificou-se uma retomada dos contornos políticos presentes no “populismo modernizador”, embora possa ser chamada, ainda segundo Baierle (2007), de “participação comunitário-corporativa co-gestionária”. Dentro de um contexto associativo plural e, em parte, autônomo, conforme verificado durante o movimentalismo, essa matriz acabou se mostrando limitada perante as expectativas de democratização radical defendida pelos setores organizados da sociedade civil. Conforme veremos no tópico dedicado às dinâmicas da participação institucional, a fase seguinte, denominada como “do duplo poder à cidadania ativa” (Fedozzi, 1997, 2000a, 2000b) ou como “esfera pública de co-gestão” (Abers, 2000; Fedozzi, 1997; 2000b; Gret e Sintomer, 2002), representa o

percurso do OP em Porto Alegre e a emergência de uma nova relação entre o governo municipal e os setores do associativismo comunitário.

A trajetória histórica do associativismo urbano na cidade de Porto Alegre, antes de se tornar um ator coletivo relativamente articulado e atuante na esfera pública local, inicia no período de surgimento das primeiras associações de moradores, por volta da década de 1940. De maneira geral, até pouco antes do golpe militar, em 1964, as relações entre a administração municipal e as associações de bairro eram predominantemente “monogâmicas”, de acordo com a expressão proposta por Baierle (1992). Ou seja, não haviam ações mobilizadas de caráter reivindicativo, por parte das camadas populares, mas, basicamente, atividades recreativas e distribuição clientelista de recursos, capitaneada por representantes de entidades e representantes políticos municipais. As entidades atuavam basicamente como canais de transmissão do discurso político oficial. Essa distribuição seletiva de recursos era constitutiva de uma lógica política, historicamente associada ao “populismo”, reconhecida pelos próprios vereadores da época através da existência de “áreas de influência” política e eleitoral (COELHO, 2009, p. 75).

Havia, nesse contexto, uma centralidade exercida por um conjunto de “intermediadores”, geralmente dirigentes de entidades, que uma vez conquistado o monopólio da representação comunitária, tornavam-se “porta-vozes” oficiais das comunidades que, em alguns casos, pouco ou nada participavam de suas decisões. Isso era possível tendo em vista o “padrão delegativo” predominante nessas associações, em contraste com o padrão mobilizado assumido paulatinamente pelas comunidades, a partir do final da década de 1970 (BAIERLE, 2007).

Entre 1963 e 1968 ocorreram experiências significativas de mobilização popular, uma espécie de prenúncio do período mais emblemático de reivindicações populares que se consolidaria no final da década seguinte, de forma mais acentuada em algumas regiões da cidade. Um dos primeiros registros dessas experiências comunitárias de maior mobilização ocorreu no final de 1963, devido ao aumento da tarifa de ônibus anunciada pela prefeitura e revertida posteriormente em resposta às intensas manifestações públicas que envolveram um número significativo de moradores em diversos bairros e vilas de Porto Alegre (COELHO, 2009).

Os anos que se seguiram ao de 1963, apesar do refluxo da mobilização social gerado pelo autoritarismo do regime militar, trouxeram dificuldades para a interlocução das associações de bairro com o poder público. Todavia, não impediu a continuidade de muitas reivindicações anteriormente formuladas. Segundo Coelho,

mesmo na vigência de um período autoritário, o movimento associativo porto-alegrense prosseguiu em suas campanhas, buscando o atendimento das demandas das populações mais pobres da cidade. Sua ausência nas páginas da grande imprensa, no entanto, faz com que a única fonte de informações disponível seja a documentação da União dos Moradores da Cascata (nota: na época, a UMC contava com aproximadamente 300 associados, p. 142) (COELHO, 2009, p. 183).

É verdade que essas experiências não podem ser diretamente relacionadas com aquelas ocorridas a partir da segunda metade da década de 1970. A partir de 1968, o padrão tecnocrático de relação com os movimentos sociais urbanos se intensificou, mediante práticas de remoção das populações de baixa renda para áreas periféricas, “sem infraestrutura urbana e sem oportunidades de emprego próximas ao local de moradia (FEDOZZI, 2000, p. 23)”. Da mesma forma, a interlocução com as entidades civis não alinhadas com a política oficial era mínima, em razão dessas não serem reconhecidas como “representantes” para o diálogo com o poder público. O contexto de escassez reforçava o apelo clientelista dos programas governamentais com a distribuição assistencialista de recursos, em um esforço de conter e desarticular setores do associativismo que paulatinamente aumentavam a pressão por mudanças, através de ocupações, mutirões, petições públicas, barricadas, interdição de ruas e manifestações em frente à prefeitura (FEDOZZI, 2000).

O período de redemocratização política (1978 – 1985) é considerado como um marco na trajetória dos movimentos sociais urbanos. Do ponto de vista quantitativo, a referida singularidade do contexto de redemocratização é caracterizada pelo surgimento de diversas associações e entidades civis, ou seja, pelo aumento da densidade associativa na maior parte das regiões da cidade. Por outro lado, a singularidade desse período é correspondida, do ponto de vista qualitativo, pelo acúmulo de experiências de resistência e mobilização política dos militantes sociais no âmbito municipal. Nas três principais capitais brasileiras, por exemplo, durante o período compreendido entre 1978 e 1985, o número de associações comunitárias “aumentou de 71 para 534 em Belo Horizonte. O crescimento também foi

impressionante em São Paulo e no Rio de Janeiro, uma vez que, respectivamente, 98% e 91% das associações de bairro foram criadas após 1970 (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 216)”.

No estudo intitulado “Mapa do Associativismo em Porto Alegre”, Silva (2007) apresenta um conjunto de dados ilustrativos a esse respeito. Verificou-se durante o ano de 2003 que 54 (32%) de um total de cento e sessenta e sete (167) entidades de moradores pesquisadas surgiram após o ano de 1989. Ocorre que já havia uma tendência anterior de crescimento do número de associações, especialmente durante o período compreendido entre 1979 e 1988, quando surgiram 72 (43%) do total de 167 entidades pesquisadas. Assim, mesmo que o OP tenha contribuído e estimulado o surgimento de organizações de bairro, em especial nas regiões com menor experiência associativas (ABERS, 2000), não é possível determinar com segurança essa relação de causa e efeito, até mesmo porque muitas das organizações populares e articulações de vilas estavam engajadas no mesmo processo de constituição de estruturas associativas formais.

Abaixo, pode-se comparar o ano de fundação do total de entidades formalizadas, em situação de atividade no ano de 2003, na região Norte com a amostra de entidades investigadas por Silva (2007) em Porto Alegre. O “mapa do associativismo” pode ser considerado como uma ampla caracterização empírica quantitativa da estrutura organizacional das organizações de bairro de Porto Alegre.

Na Tabela 1, observa-se proporcionalmente semelhanças entre os períodos de fundação das entidades civis, comparativamente entre Porto Alegre e região Norte. Em ambos os casos, o período compreendido entre 1979 e 1988 é o que apresenta os maiores percentuais de fundação de entidades (43,1% e 45,2%, respectivamente). O período seguinte, que coincide com o contexto de institucionalização do OP, apresentou novo salto quantitativo em termos de surgimento de novas entidades e associações (com 32,3% nos dois casos), complexificando assim o tecido associativo pré-existente.

Tabela 1 – Ano de fundação das entidades civis de Porto Alegre e da região Norte, por períodos.

PERÍODOS	PORTO ALEGRE	REGIÃO NORTE
-----------------	---------------------	---------------------

	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
Até 1960	6	3,6%	2	6,5
1961 – 1964	3	1,8%	2	6,5
1965 – 1978	27	16,2%	2	6,5
1979 – 1988	72	43,1%	14	45,2
1989 – 2003	54	32,3	10	32,3
Não sabe / repondeu	5	3,0%	1	3,2
Total	167	100%	31	100

Fonte: Silva, 2003.

Baierle (1992) e Silva (2002, p. 90) identificam o desenvolvimento de um “trabalho de base” nas regiões de periferia de Porto Alegre mediante um encadeamento de etapas. Conscientes da necessidade de ampliar a capacidade de mobilização e de envolvimento nas atividades dos movimentos regionalizados, algumas associações de moradores passaram a estimular a formação de comissões de rua para descentralizar o poder de decisão das próprias associações. Como esse tipo de método era replicado nos principais redutos de mobilização popular em Porto Alegre, certamente esse tipo de ação potencializou a entrada de novos participantes nas associações. Com o tempo, a experiência adquirida por certos grupos fez com que as associações fossem consideradas como um poder local dissolvido na comunidade, para além de sua localização física (SILVA, 2002).

Em síntese, os repertórios de ação daqueles movimentos populares eram divididos em três momentos. A reivindicação é compreendida como uma construção coletiva descentralizada na comunidade, um processo que se inicia cotidianamente até se tornar, posteriormente, um ator coletivo capaz de pressionar o poder institucionalizado. Conforme descrito por Baierle,

normalmente parte-se das lutas imediatas (água, loteamentos irregulares, escolas, etc.). Primeiro procura-se formar uma pequena liderança até consolidá-la. Aos poucos envolve-se mais gente. Em certos momentos convocam-se grandes assembleias, segundo a necessidade de se mobilizar e de tomar decisões. Mas nunca se abandona as reuniões de pequenos grupos, nem o debate amplo das

questões, o relacionamento da luta concreta com a realidade global. Procura-se sempre democratizar ao máximo a luta, procurando a participação de todos, onde todos juntos decidam. (...) Aos poucos a organização avança. Procura-se formar mais grupos e comissões descentralizadas para que haja uma ampla participação, diminua o atarefamento das lideranças e haja maior facilidade de mobilização. (...) O passo seguinte era convocar o Prefeito ou Secretário específico, conforme o caso, para ser pressionado por uma pequena multidão na vila, obrigando-o a comprometer-se com algum tipo de solução e submetendo-o a críticas diretas e “públicas” das lideranças. O terceiro passo, então, acumulando no sentido do enfrentamento do regime autoritário, era a concentração da população interessada na frente da Prefeitura e/ ou do Palácio do Governador, o que servia tanto como instrumento de pressão quanto como espaço para pequenos comícios por parte das lideranças partidárias que se comprometiam com aquela luta. (BAIERLE, 1992b, p. 45).

Conforme a referência adotada sobre o tema do associativismo em Porto Alegre, enfatiza-se a tradição associativa de algumas regiões da cidade em detrimento de outras. Contudo, é consenso na literatura que as experiências de mobilização social se concentraram em determinados redutos populares situados nas periferias, especialmente àquelas onde foram criadas organizações populares que operavam em nível regional, tais como conselhos populares, articulações regionais e união de vilas. Em outras regiões, essas organizações sociais surgiram em decorrência da criação do OP, iniciado em 1989. A atuação dessas organizações se dava na articulação das diretorias das associações e entidades que operavam em escala micro territorial. Segundo Fedozzi (2000), as regiões com maior histórico de mobilização social e tradição associativa eram cinco: Norte, Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Glória e Partenon. Outros autores citam ainda as regiões Leste (SILVA, 2002) e Nordeste (BAIOCCHI, 2005).

Outros dois fatores explicativos foram identificados a respeito dos processos de enraizamento social das associações juntos aos moradores e a respeito da centralidade das entidades formais, no contexto do associativismo da década de 1980. Essa intensificação se explica, em primeiro lugar, porque nas décadas de 1970 e de 1980, grande parte das associações de bairro foram constituídas em um contexto marcado por ocupações para moradia em terrenos públicos e/ou privados.

A estruturação de laços sociais, por parte dos moradores desses assentamentos urbanos, é um forte componente para a formação de uma identidade específica, marcada “pelo pertencimento ao hábitat, ao lugar onde mora e compartilha o

cotidiano (FONTES, 2003, p. 160)”. Consequentemente, a participação assumia um caráter inclusivo, a exemplo das assembleias públicas, dos mutirões, da arrecadação e distribuição de alimentos, das reuniões periódicas nas entidades e etc. O apoio das bases era fundamental para pressionar e reivindicar autoridades no sentido de demandar o atendimento de uma infraestrutura básica (saneamento básico, regularização fundiária, abastecimento de água, iluminação pública e etc.).

O segundo fator se refere às características do engajamento cívico predominantes no associativismo tradicional, que reforçava a importância do cadastramento formal dos moradores¹¹, como requisito básico para acessar diferentes tipos de recursos públicos controlados pela direção das entidades da época (ticket do leite, distribuição de roupas, vaga nas creches comunitárias, lotes de terra, empréstimo da sede para eventos, entre outros benefícios). Tomados em seu conjunto, sugere-se que esses recursos estimulavam a formação de uma rede formalizada de membros nas atividades promovidas pelas associações de moradores. A centralidade das entidades no “monopólio da representação comunitária” era reforçada também pelo fato de que os recursos públicos para a construção de creches eram repassados diretamente para as associações que ficavam responsáveis pela execução das obras. Essa questão é ilustrada através do depoimento coletado na pesquisa de campo realizado na região Norte:

essa história da construção dos prédios das creches pela LBA (Legião Brasileira de Assistência), ela não mandava construir que nem hoje, ela dava o cheque. Se a tua creche custava 300 mil reais então dava o cheque pra um presidente de uma associação. Assinava o recebimento e depois tava lá na conta da associação e tu ia lá fazer a obra. Eles contratavam pedreiro, carpinteiro, comprava o material e tal. A melhor coisa que fizeram é acabar com isso. Me dão um cheque de 300 mil reais na conta de uma associação, não precisa nem sumir, mas pode subfaturar. Compro um tijolo que custa 300 reais, me dão uma nota que eu paguei mil e me dão uma nota de 2 mil. (...) Hoje eu sou completamente a favor que nunca mais façam isso. Dão o cheque na mão do presidente e tá lá na conta da associação (Unidade 12, masculino, 61 anos). Fonte: pesquisa de campo.

¹¹ Em meados da década de 1980, nas eleições da Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, localizada na região Norte de Porto Alegre, um representante da chapa Rumo Certo, Valdir Silva, elaborou um panfleto a ser entregue aos moradores, em forma de poema: “Assim nossa associação / Que já nem tinha remador / Pois por falta de comando / Se mandou o morador / (...) Basta ir verificar / Quantos associados tinha / Antes da turma pegar / E quantos sócios tem agora / Ansiosos que chegue a hora / De votar para mudar. A maioria desses sócios / Era gente desiludida / Por ver a associação paralisada / Numa vila tão sofrida / Mas assim que viu por certo / Nossa luta, o Rumo Certo / Se sentiu esclarecida (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 58)”.

Esse controle exercido pelos intermediadores era um facilitador para a formação de redes de clientela e, em outros casos, para a consolidação do chamado “encastelamento” das lideranças das associações de moradores.

3.2 A tradição associativa na região Norte de Porto Alegre

Durante a primeira metade do século XX, as características da área hoje denominada “Norte” de Porto Alegre apresentava um cenário tipicamente rural, de difícil acesso devido ao predomínio de um terreno alagadiço e distante do centro da cidade. Era comum a existência de chácaras voltadas, especialmente, à produção de leite destinada ao abastecimento da região urbana da cidade. Somente em 1969 esta área foi incluída no perímetro urbano da cidade, sem que houvesse, por parte da administração municipal, um planejamento urbanístico destinado à região.

As chácaras dos produtores de leite foram progressivamente enfrentando dificuldades para se adequar às novas exigências sanitárias e a competição com as indústrias de alimentos. Somado a isso, o incipiente interesse de grupos de trabalhadores pobres em estabelecer moradia no local, levou a desagregação dos terrenos através da venda de lotes de terra tanto para o setor público, quanto para o privado. Os moradores situados na região eram, basicamente, divididos em dois grupos em termos de ocupação: o grupo dos trabalhadores do comércio e da indústria e o grupo dos trabalhadores dos setores informais da economia. Esse processo de adensamento populacional que começou a se tornar nítido na década de 1950 modificou as características rurais anteriormente predominantes na área. No plano da mobilidade urbana, novas avenidas eram inauguradas nas zonas periféricas, especialmente para o escoamento de produtos até a região central da cidade, à medida que, nessa região, muitas fábricas eram instaladas.

As condições de vida na região, onde gradualmente uma nova realidade se formava com a chegada de contingentes populacionais subalternos, intensificou a precariedade vivida pelos moradores. São recorrentes nos depoimentos dos moradores mais antigos, relatos sobre casas situadas no meio de banhados alagados em épocas de chuva, estradas tomadas pelo barro, ausência de energia elétrica e de água tratada. A única alternativa era utilizar lampião e o abastecimento

através de poços artesianos comunitários para suprir necessidades básicas. Quanto ao transporte público, a população local relatava que eram insuficientes e distantes dos locais de moradia. Houve épocas em que determinadas linhas de ônibus passavam apenas duas vezes ao dia (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993).

A variedade de casos revelados nos depoimentos da primeira geração de moradores das vilas que compõem a “Grande Santa Rosa”, um conjunto de vilas situado no bairro Rubem Berta, revela um complexo movimento de ocupação para o estabelecimento de moradias em toda a região. A regularização fundiária é uma questão que perpassa, em períodos distintos, a histórica de quase todas as comunidades de baixa e média renda da região. O processo de ocupação/ invasão de propriedades públicas e particulares na região Norte, embora em menor grau se comparado às décadas anteriores, devido ao limite espacial atingido naquela região, é recorrente até os dias de hoje¹². O resgate histórico, conforme resumido a seguir, revela uma mescla entre comunidades em situações regulares e irregulares, com variação significativa em relação aos índices socioeconômicos e à densidade populacional.

Durante a pesquisa de campo, mediante a realização das entrevistas e do levantamento da lista de presenças nas reuniões do FROP Norte, identificou-se uma série de microrregiões que não participam, ou que, atualmente, participam de forma muito esporádica do OP, geralmente por intermédio dos dirigentes de entidades. Esse grupo é composto, predominantemente, por moradores de camadas médias cujos problemas de infraestrutura e de serviços públicos são marginais se comparados com a realidade das demais vilas da região. É o caso das comunidades Elizabeth, União, Loteamento São Borja, Parque dos Maias, Nova Gleba, Nossa Senhora Aparecida, Santo Agostinho, Pôr-do-Sol, Nova Santa Rosa e dos conjuntos residenciais Fernando Ferrari e Guapuruvu. Um dos entrevistados, militante social na região desde 1983, expõe de forma clara algumas das características desse grupo de vilas:

¹² Na Vila 14 de novembro há uma invasão ocorrida há três anos em área destinada a uma creche e um posto de saúde. Essa área estava à espera da execução do projeto há dez anos. Esse é um dos principais conflitos políticos atuais na região. Cerca de 30 famílias estão no local e a prefeitura aguarda a remoção como contrapartida do aluguel social oferecido. Integrantes da comunidade 14 de Novembro pressionam através do OP para que a invasão seja solucionada. Outro caso bastante recente de ocupação ocorre na Vila Dois Irmãos, como pode ser lido na matéria disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/moradores-despejados-de-ocupacao-na-zona-norte-podem-ir-para-terreno-do-estado-em-gravatai/>. Acesso: novembro de 2015.

aqui na zona Norte, a entidade da vila Elizabeth que foi constituída em 1954 ela tem mais de cinco décadas, 60 anos no ano que vem. Ela tem um patrimônio muito grande, um prédio que vale mais de dois milhões de reais. Foi constituído com o dinheiro dos sócios, compraram terreno e constituíram um patrimônio bem grande. A vila Elizabeth foi uma vila constituída legalmente, por loteamento. O primeiro loteamento foi o São Borja, do lado do Ipê. Foi à primeira construção de casas pelo município, na gestão do Brizola na década de 1950. Depois foi a vila Ildo Meneguetti e depois a Elizabeth, foram essas três vilas, têm avenidas, praças, ruas bem traçadas dentro de um plano. Depois tem a Amigos do Bairro Sarandi que não tem uma estrutura muito grande, a ANVEP da Elizabeth, tem um ginásio que eles alugam e tem aquele patrimônio, mas é uma das entidades que menos trabalha pelo social. Se tu pegar a Asa Branca trabalha 50 vezes mais pelo social do que a Elizabeth, até porque a comunidade não precisa do OP. Então é uma entidade com patrimônio, mas não tem atuação, e outras que não tem nada de patrimônio tem o dobro de atuação. Então, atuação e patrimônio são coisas totalmente distintas (Unidade 12, masculino, 61 anos) (Fonte: Pesquisa de campo).

No outro grande grupo, composto principalmente, por moradores de baixa renda, estão inseridas as microrregiões que apresentam maior potencial de mobilização coletiva nas assembleias e reuniões do OP. Baseando-se nos depoimentos dos entrevistados, verificou-se que nesse grupo de “comunidades mobilizadas” estão incluídas as seguintes vilas (ou loteamentos): Minuano, Vitória da Conquista, Ipê-São Borja, Asa Branca, Dique, Aparecida Chimarrão, Loteamento do Bosque e 15 de novembro. Nos dois grupos, combinam-se experiências diversas de moradias constituídas de forma regular ou irregular, além do acesso coletivo a questões como saneamento básico, iluminação pública, pavimentação e escolas de educação infantil.

Há muitos casos onde o “nome de batismo” de uma vila faz referência a determinada situação de dificuldade passada durante a ocupação. É o caso das vilas Asa Branca (inspirado em uma novela televisiva da época), Nova Brasília (construída na mesma época da capital do país), Vitória da Conquista (ocupação ocorrida no ano de 2000 que resistiu às tentativas de despejo por estar situada em uma área verde e privada da empresa Petrobrás) e Páscoa. Para tomar o exemplo da ocupação realizada na Vila Páscoa, situada dentro da “Grande Santa Rosa”, o depoimento de um morador é bastante ilustrativo:

nós tínhamos trinta famílias que estavam sem teto mesmo e tinham outros que pagavam aluguel e resolveram vir junto. Um alugou um caminhão, outro comprou os compensados, rachamos as despesas e

viemos. Quando chegamos na área tinha umas quinze viaturas da Brigada nos esperando e gente de outras vilas chegando. Aí a coisa se tornou impossível com a Brigada nos convencendo que teríamos que voltar. Nós viemos vindo e quando chegamos onde hoje é o Centro Administrativo da Zona Norte, já era de madrugada e nós ficamos desorientados por não ter mais como voltar para casa. Tinha gente que estava com ordem de despejo e nós ficamos num sufoco. Aí veio a Brigada reagindo meio violenta e nós fizemos uma comissão organizadora e cada um ficou com uma barracinha em volta da área. Eu sei que foi no dia de Páscoa e por isso levou o nome de Vila Páscoa (Romalino dos Santos, carpinteiro, Vila Páscoa) (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 15).

No caso de outras vilas, a medição do terreno e a distribuição (ou venda) de lotes ficaram centralizadas na figura do mediador. O mediador comunitário é geralmente um morador local que exerce liderança entre os moradores e que pretensa e informalmente os representa perante as autoridades políticas. Nesses casos, quando bem planejados pelo mediador, não raro as ocupações reservavam espaços para a construção de postos de saúde, escolas, parques públicos e etc.

Um caso bastante conhecido de mediador comunitário e presidente de associação na região Norte, que organizou um processo de ocupação, é o da Vila Ramos, no ano de 1971. O nome inicial dessa vila, batizada com o sobrenome do mediador, foi substituída pela comissão de moradores organizada anos depois, passando a se chamar Vila Nova Santa Rosa. Essa comissão buscava romper com o jogo político clientelista vigente, através da reivindicação de um novo plano urbanístico.

Nas palavras do “fundador” da Vila Nova Santa Rosa, o Sr. Luís Domingos Ramos,

a vila Ramos eu fundei mais ou menos há uns dezenove anos passados, mas eu estou aqui na Santa Rosa desde 59. A Vila Ramos era uma porção de terra abandonada. Eu fiz um levantamento no cartório e vi que há mais de vinte e um anos não se pagava impostos dessas terras. Então usei pra uso-capião. Não fiquei com um metro de terras ali. Achei que eu deveria fazer um loteamento e fui agrimensor, topógrafo, engenheiro, etc. Tirei dinheiro do bolso, pedi dinheiro emprestado e fiquei muito pobre, eu nunca tinha ficado em situação tão difícil, mas foi para o bem do povo. Os que não tinham onde morar vinham me procurar. Todas as ruas que tem foi eu que abri e botei os nomes de santos e religiões, não deixei nenhuma religião pra trás (...) quando eu coloquei as pessoas lá elas colaboravam com uma importância “x”. Quem não podia não dava, e eu passava um recibo. O dinheiro que eles davam eu guardava pra devolver quando eles fossem embora. Mas como eles pagavam cinco cruzeiros e vendiam depois por doze, quinze mil, nunca

ninguém me procurou pra receber (Luis Domingos Ramos, funcionário público federal aposentado, Vila Santa Rosa) (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 24 e 25).

As experiências de mobilização social que serão descritas a seguir situam a região Norte no contexto das organizações sociais combativas e enraizadas que se configuraram em Porto Alegre a partir do final da década de 1970. Exemplos dessas formas de ação coletiva voltadas ao confronto político e ao rompimento com as associações de bairro “monogâmicas”, tal qual exemplificadas no discurso acima, são, resumidamente, as seguintes: “movimento contra o cano seco” na Vila Ramos e outras de caráter reivindicatório no início da década de 1970; mobilizações de resistência aos despejos das comunidades Nova Brasília (em 1979), União (em 1981 e 1982), entre outras; projeto de reurbanização da Vila Ramos (atualmente, Nova Santa Rosa) entre os anos de 1977 e 1982; “movimento pelo ensino público e gratuito” a partir de 1983 e “movimento dos estudantes pela qualificação do ensino público” no mesmo período.

Em termos de organizações sociais, pode-se mencionar a criação da ACOMPAR na década de 1970, a formação da COMPROMEL em 1985-86, precursora do CPZN em 1987. Houve, ainda, a participação das lideranças da região na criação da UAMPA, a ligação com a FASE-POA¹³ e as assessorias dessas organizações junto às instâncias de base da região. Esse associativismo mais combativo, bem como a concentração de setores operários na região, segundo Baierle (1992) contribuiu para a concentração de grande parte dos investimentos municipais em conjuntos habitacionais e de obras em infraestrutura nas décadas de 1970 e 1980, particularmente nas vilas da Grande Santa Rosa.

Do ponto de vista das práticas associativas, observa-se, na trajetória histórica da região Norte, uma reprodução das disputas internas dos movimentos. Essas disputas consistem, de um lado, nos setores do associativismo civil que se orientam pelo monopólio da representação por local de moradia, exercido pelas entidades e seus dirigentes. Do outro lado, estão os setores do movimento comunitário

¹³ A FASE-POA (Fundação de Assistência Social e Educacional) foi uma organização não governamental que prestava assessoria técnica aos movimentos populares urbanos em várias capitais do país. Sua origem remonta a ação da igreja católica no início dos anos 1960. Posteriormente, transformou-se em uma ONG laica financiada por recursos internacionais. Conforme sua própria definição consistia em uma “entidade vinculada a grupos e movimentos populares, comprometida com a sua construção e fortalecimento enquanto sujeitos coletivos, visando contribuir para torna-los atores hegemônicos no processo de democratização da sociedade brasileira (FASE, 1992, p. 1 apud BAIERLE, 1992, p. 100)”.

defensores das práticas de participação aberta aos moradores da comunidade, seja através de grandes assembleias, seja por meio de comissões de moradores em cada rua e etc.

No âmbito do próprio movimento popular, há uma avaliação de que as entidades existentes na década de 1960 e 1970 eram simples canais de “transmissão da política da administração municipal dirigidas por prefeitos nomeados (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 45)”. Mais tarde, por volta do final da década de 1970, o contexto político de redemocratização possibilitou a conversão de muitas entidades em “órgãos de representação dos moradores” (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 45). No entanto, mesmo nas associações combativas, são raros os casos em que políticas consideradas “assistencialistas” foram simplesmente recusadas.

Como exemplo, o conhecido caso da distribuição do “ticket do leite”, programa criado durante o governo do Presidente José Sarney, foi documentado pela FASE-POA, em 1987, através do levantamento abaixo:

na Zona Norte, das treze Associações de Moradores pesquisadas, doze eram repassadoras do ticket do leite, sendo que a 13ª apenas não o fazia em função de sua precariedade organizativa. Como este tipo de tarefa sempre acaba reunindo uma pequena multidão na associação é interessante observar que a maior parte delas aproveitava a ocasião para outras atividades, como palestras, filmes, assembleias e avisos. Além disso, três AMs promoviam a distribuição do “sopão”, duas distribuíam também rancho, duas agasalhos, uma fazia a distribuição das refeições diárias para crianças e três desenvolviam mutirão para a construção de creche ou sede (com apoio dos programas do governo federal) (FASE – POA. O movimento comunitário na região Santa Rosa/ Sarandi, Porto Alegre, mimeo, julho / 1987) (BAIERLE, 2002, p. 82).

Por outro lado, os estímulos para uma participação mais intensa, autônoma e ampliada por parte dos moradores, buscava romper com o denominado “imobilismo”, predominante em grande parte das associações de moradores. Segundo o mesmo documento, as atividades de cunho assistencial e filantrópica

precisam ser comparadas com a intensa atividade das Associações de Moradores em outros níveis, como o reivindicativo e o organizativo. Na Zona Norte, por exemplo, (das treze entidades pesquisadas) onze Associações de Moradores mantinham reuniões regulares, semanais (4), quinzenais (4) ou mensais (3). Duas associações de moradores tinham representantes por rua ou setor da vila, (outras) duas tinham comissão de obras ou urbanização, três AMs tinham departamento feminino ou clube de mães ligado a elas,

cinco tinham departamento de esportes funcionando e quatro tinham departamento social (festas) (BAIERLE, 2002, p. 83).

São variados os casos que atestam o processo de mobilização social forjado, até o final da década de 1980, nas lutas comunitárias da região Norte. Inicialmente, fundou-se na região Norte a ACOMPAR (Associação Comunitária Paroquial), em 1970. Vinculada, inicialmente, às instâncias superiores da Igreja Católica, a ACOMPAR foi responsável, durante seus primeiros anos, pela realização de assembleias com os membros da igreja, e pelo encaminhamento de reivindicações da comunidade aos órgãos públicos. No entanto, já no “final de 1973, a ACOMPAR instalava a primeira creche na Vila Santa Rosa. Dedicando-se, a partir daí, a atender fundamentalmente a população infantil, vai aos poucos diminuindo sua participação em outras reivindicações” (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 44).

Essa organização pioneira na região expressava, no período inicial de sua atuação, também um caráter relativamente fechado para membros de outras matrizes religiosas. No caso da ACOMPAR, uma nota aberta divulgada aos moradores da região na época informa que

segundo o estatuto, para participar da direção da ACOMPAR, a pessoa deve ser católico praticante. O padre da paróquia Santa Rosa é membro nato da direção e as decisões da assembleia da ACOMPAR, só tem validade se ele concordar; o arcebispo metropolitano de Porto Alegre pode intervir nas decisões da direção e dissolver a ACOMPAR. Neste caso os seus bens passam a uma entidade de livre escolha do arcebispo de Porto Alegre (...). A ACOMPAR é, pois, uma associação de católicos, onde a cúpula da igreja tem total controle sobre a base (Associação comunitária Nova Gleba, “Esclarecimento à comunidade”, 17/11/1987) (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 41).

Por outro lado, a diversidade religiosa é outra característica da região Norte. Em um contexto de controle repressivo do regime autoritário, o elemento religioso tornou-se um fator indissociável da mobilização social e política das comunidades de periferia. Esse elemento representa, muitas vezes, as redes de recrutamento que sustentam eventos de mobilização comunitária. A principal característica dessas entidades religiosas, na época de formação dos movimentos sociais urbanos da região, consistia na realização de atividades assistenciais junto aos moradores mais pobres das comunidades, além de promover encontros festivos junto à comunidade. Esses encontros precisavam, segundo relatos de moradores da época, de autorização dos departamentos de controle social e político do regime militar. Em

vista disso, torna-se compreensível que as entidades de cunho religioso, também caracterizadas segundo a noção de “comunhão afetiva” (BAIERLE, 2008) tenham exercido também um trabalho de conscientização social e política em um contexto de privação de infraestrutura urbana e de serviços públicos.

Dois aspectos principais da argumentação aqui desenvolvida devem ser destacados. Primeiro, que as amplas mobilizações naquele contexto foram potencializadas por conta da formação de uma rede de associações políticas voluntárias, enraizadas territorialmente, que progressivamente romperam com a ineficaz conduta atomizada das primeiras gerações de dirigentes. Em segundo lugar, o contexto social e político das décadas de 1970 e 1980 dotavam as entidades de bairro de uma centralidade em termos de controle de recursos e, não raro, de uma centralidade do poder decisório que desestimulava formas de participação mais inclusivas da comunidade local. Curiosamente, a vinculação formal às entidades era uma contrapartida da população local para obter acesso à variedade de recursos administradas pelas associações em geral, conforme mencionado anteriormente.

Na ocupação da Vila União, em 1980, tido como mais um exemplo de “ocupação organizada na região”, efetuada por famílias de baixa renda e com o auxílio da Associação de Moradores da Vila Elizabeth, “garantiu-se a continuidade, na demarcação dos terrenos, do padrão de urbanização da Vila Elisabeth, com lotes 10m x 30m e metragem oficial para o sistema viário, visando evitar problemas posteriores de regularização fundiária/ urbanização que pudessem implicar em remoção de moradores (BAIERLE, 2002, p.51)”. O critério adotado para distribuição dos lotes, a proibição da venda do terreno, assegurava o terreno como patrimônio da Associação de Moradores, no intuito de assegurar uma possível nova doação para as famílias carentes cadastradas não contempladas. A vila União é considerada uma experiência bem sucedida em termos de planejamento urbano.

Em relação ao padrão de ocupação não organizado da Vila Ramos, surgida no início da década de 1970, para além da relação monetária supostamente envolvida nesses casos, as relações de tutela e de subordinação entre as lideranças comunitárias e os moradores recentemente estabelecidos, servia para cimentar a manutenção das relações verticalizadas no interior das comunidades. Os depoimentos dos moradores registrados dão conta de que a associação de

moradores criada nessa vila não era inicialmente combativa, mas tipicamente clientelista em sua relação com as autoridades políticas. O início da insatisfação dos moradores da vila com esse modelo de mediação ocorreu por volta de 1971, quando o serviço de abastecimento de água era precário e a taxa do serviço era cobrada pela prefeitura, enquanto a associação mantinha certa “isenção” na reivindicação de providências. Ainda na mesma década, formou-se uma comissão paralela à associação, com mais de 200 moradores, para reivindicar a inclusão da vila no referido PROMORAR¹⁴.

A particularidade da comissão de rua formada na Vila Nova Santa Rosa, se deve a uma inovação na ação coletiva: os próprios moradores, através de assembleias e de apoio de assessorias técnicas (mantidas pela FASE-POA, FRACAB e Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul – SAERGS), construíram um projeto urbanístico alternativo ao proposto pelo governo. Esse caso é considerado um dos primeiros rompimentos políticos e simbólicos com o padrão tecnocrático vigente na relação entre governo e setores da sociedade civil, no caso de Porto Alegre. O resultado das rodadas de negociação entre a comissão e o DEMHAB, órgão municipal responsável pela execução da obra, consistiu na inclusão parcial do projeto alternativo apresentado pelos moradores, iniciado em 1982. Na avaliação da entidade que prestou assessoria aos moradores, a FASE-POA, esse foi

o primeiro movimento na Zona Norte - onde as diretorias das associações controladas pelos poderes públicos primam pelo burocratismo anti-democrático e cupulista - que ocorre por fora da diretoria, denunciando-a e propondo práticas democráticas alternativas. Para se ter uma ideia dessas diretorias, basta dizer que representam um número insignificante de sócios, não convocam assembleias e não são reconhecidas pela maior parte dos moradores e na maioria das vezes se eternizam no poder. Fazem uma espécie de aliança com o poder público: este atende a alguns dos seus “pedidos” em troca de apoio em épocas eleitorais. (...) É por isso que o trabalho da Comissão assume uma importância e um certo pioneirismo. Ao imobilismo da Diretoria a Comissão opôs a prática da discussão e decisão em grandes assembleias e em reuniões por quadras. Ao seletivismo da participação de todos, às decisões tiradas nos gabinetes públicos e depois impostas aos moradores a Comissão propôs o processo inverso expresso no slogan “quem decide é o morador” (BAIERLE, 1992, p. 52).

¹⁴ O PROMORAR foi um programa de habitação do governo federal voltado para ações de instalação de saneamento básico, iluminação pública e urbanização de vilas populares. Em Porto Alegre o programa atendeu duas comunidades: Vila Ramos e Campo da Tuca (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 47).

Essa “postura adesista” criticada no documento levou “a uma rápida erosão da legitimidade das direções das Associações de Moradores, permitindo uma renovação de lideranças bastante significativa no início dos anos 80 (BAIERLE, 1992, p. 50)”. Juntamente com o contexto geral de redemocratização e perda da legitimidade do governo tecnocrático e autoritário, o surgimento de movimentos mais amplos na região Norte modificou drasticamente a orientação política das entidades até então constituídas. A FRACAB, embora constituída no final da década de 1950 e de ter contribuído na resistência às tentativas de despejos na Vila Nova Brasília, em 1977, foi formada por uma pluralidade de associações de bairro em âmbito estadual, tanto as situadas em comunidades de baixa renda quanto nos bairros de camadas médias. Nesse sentido, as assessorias prestadas por essa entidade na capital foi progressivamente cedendo espaço para as demais entidades que surgiram a partir da criação da FASE-POA e da UAMPA, no início da década de 1980.

Nesse período, a Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, fundada em 1975, é mais um indício de um movimento comunitário mais amplo e integrado na região. A fundação dessa associação contou com o suporte de grupos situados na região, especialmente, nas Vilas Santa Rosa, Ramos e Nova Gleba. Ao mesmo tempo, a partir da experiência organizativa no Colégio Santa Rosa, as lutas comunitárias da região aumentaram de escala, graças à remodelação do CPM (Círculo de Pais e Mestres). A criação, em 1964, desses conselhos escolares pelo regime ditatorial foram soluções marginais para a falta de recursos para a área da educação, muitas vezes servindo para “transferir à comunidade os encargos de manutenção (BARCELLOS; VILARINO; NUNES, 1993, p. 43)”. Em 1978, os membros do CPM realizaram um trabalho junto aos moradores da Vila Ramos no intuito de aplicar o método pedagógico Paulo Freire de educação popular, mesma época em que o plano urbanístico alternativo ao PROMORAR foi construído.

Um ano após o início das obras naquela vila, em 1982, o Círculo de Pais e Mestres do Colégio Santa Rosa iniciou uma campanha na comunidade na luta pelo “ensino público e gratuito” cujo lema era “A escola é nossa!”. As reivindicações consistiram em três partes: primeiro, a transferência da Escola Ildo Meneguetti, até então desativada e situada no bairro Navegantes, para as imediações da vila Ramos. Em segundo lugar, a criação do ensino médio noturno no Colégio Santa Rosa e, por último, a conversão de uma escola privada (atualmente Escola de

Ensino Fundamental 20 de setembro), administrada pela Igreja Luterana, em escola pública. O movimento ainda teve o reforço da Igreja Católica, com a chegada do padre socialmente engajado chamado Valdir Gambim, além do compromisso assumido pelos professores dos colégios da região. No manifesto, a rede de apoio formal às reivindicações populares foi composta pelas seguintes entidades:

Associações de Moradores da Grande Santa Rosa, Círculo de Pais e Mestres da Grande Santa Rosa, Associação de Moradores da Santa Clara, Associação de Moradores do Conjunto Residencial Fernando Ferrari, Clube de Mães da Santa Clara, Clubes de Mães da Vila Ramos, Associação Comunitária Paroquial, Círculos Bíblicos, Centro Espírita Filhos de São Jorge, Centro de Religião Africana São Jorge, Academia de Samba Unidos da Santa Rosa (BAIERLE, 1992b, p. 53).

Os dois anos de mobilização em torno da expansão dos investimentos em educação representam o auge da postura de confrontação institucional das entidades na região, ou seja, da participação política articulada em grandes assembleias, formada por comissões executivas temporárias, composta por 15 membros, que se revezavam no posto de articuladores do movimento a cada assembleia realizada. Entre os anos de 1983 e 1985 foram realizadas seis assembleias abertas à comunidade, “com a presença de 500 pessoas em média e mais de 20 idas aos órgãos governamentais (BAIERLE, 1992b, p. 53)”. Novamente, contou-se com a assessoria da FASE-POA, através da “confecção de panfletos (mais de 15 mil), boletins periódicos (cinco edições de 1 mil exemplares cada uma) e do encaminhamento de cartas abertas às autoridades e à população em geral (5 cartas ao todo) (BAIERLE, 1992b, p. 53)”.

As três reivindicações foram atendidas pelas instâncias governamentais. No entanto, quase imediatamente os professores envolvidos na mobilização foram afastados de seus postos de trabalho, assim como o padre Valdir Gambim, transferido para o Xingu, no Estado do Pará, em 1984. Em 1985, uma nova mobilização se formou a partir da união de estudantes em torno do Grêmio Estudantil do Colégio Santa Rosa. O objetivo foi a “qualificação do ensino e da estrutura do colégio”. A organização do Grêmio Estudantil se dividiu em duas frentes: a criação do Conselho Geral da Escola, órgão de representação da comunidade escolar, e a confecção do jornal “Estudante em Luta”, destinado ao diálogo mais amplo com a população e com outros movimentos sociais. A entidade

ainda organizou, em 1987, o Seminário de Formação Estudantil, voltado para a formação social e política de uma nova geração de militantes sociais.

A última etapa da trajetória de mobilização social na região Norte, previamente ao surgimento do Orçamento Participativo, ocorreu com a remodelação da articulação de vilas, a COMPROMEL, circunscrita ao perímetro territorial da Grande Santa Rosa, em Conselho Popular da Zona Norte (CPZN), no ano de 1987. Um dado importante sobre os primeiros anos do OP, período marcado por disputas, conforme será visto na próxima etapa, revela que até 1993 as plenárias da região Norte eram organizadas pelo CPZN.

O CPZN [...] foi constituído [...] de entidades. Na verdade, hoje, o CPZN hoje tem 42 entidades, que são as fundadoras dele que participam da dinâmica dele, não é o cidadão comum que elege, são as entidades. O presidente e o vice, mas duas pessoas escolhidas numa assembleia geral ali que elege a direção do Conselho Popular. Então ele tinha uma essência, digamos assim, 100% de caráter representativo. Ele não era representado pelo cidadão comum, era pra alguém que tinha liderança, que eram os representantes, tantos as pessoas eleitas quanto os que elegiam. Começava lá pela Vila Brasília, na ponta lá, essa vila Nazaré também era da regional na época, até o Parque dos Maias. Aliás, eram 42 entidades, não eram todas associações de moradores né? Associações tinham 30 ou 31 por aí, mas também tinha clubes de mães, clubes esportivos, entravam todos esses (Unidade 12, masculino, 61 anos) (Fonte: Pesquisa de campo).

3.3 O novo contexto da mobilização política na década de 1990

Nas últimas décadas, a conjuntura internacional de globalização econômica e de mudança tecnológica tem alterado radicalmente as bases em que se assentava a sociedade industrial. Com efeito, a informalização da economia que afeta, especialmente, a vida das classes populares, gera consequências sociais de instabilidade, fragmentação e precariedade das condições de vida e de trabalho (SUBIRATS, 2006). Um aspecto dessas transformações remete ao tema do “declínio do associativismo tradicional” e a emergência de novas formas de engajamento cívico, conforme descrito no capítulo anterior. Essa questão se faz acompanhar por novos desafios teóricos ainda pouco explorados nos estudos sobre participação política e ação coletiva. De maneira similar, o cenário brasileiro tem sido analisado a partir da constatação de uma “crise de mobilização política”, sobretudo, no âmbito

dos movimentos populares urbanos tradicionais que entraram na esfera pública nos anos 1980 (SCHERER-WAREN, 2009; GOHN, 2010).

Em meados dos anos 80, um novo cenário reconfigurou os padrões da ação coletiva dos movimentos sociais no Brasil. As principais características do engajamento cívico durante o período de redemocratização política (1978 – 1989) foram modificadas profundamente na última década do século XX. Destaca-se uma reconfiguração da participação de agentes externos (partidos políticos, sindicatos e Igreja) na organização social, um refluxo das ações coletivas de confrontação política intensas nas décadas de 80/ 90, a relativa dependência das coletividades locais em relação às estruturas associativas formais nas comunidades e, por último, a expansão de práticas civis voltadas à cooperação com o Estado e à prestação de serviços.

Em um primeiro momento, será realizado o exame dos fatores que sustentam o diagnóstico sobre essas mudanças do associativismo urbano. Basicamente, uma série de transformações no final do século XX teria produzido um refluxo do movimento associativo de bairros. A constituição desses movimentos já mostrou sinais de atomização das organizações sociais envolvidas, em parte devido a fatores macrossociológicos como o aumento do desemprego formal, da violência urbana, da individualização social e etc. Conforme visto no capítulo anterior, essas transformações macrossociais estão vinculadas às formas contemporâneas do engajamento cívico, considerada como uma renovação parcial na área da sociologia das mobilizações coletivas (SAWICKI; SIMÉANT, 2013).

A questão do refluxo da capacidade de mobilização dos movimentos sociais urbanos no Brasil e no continente latino-americano está relacionada a duas teses bastante difundidas. A primeira tese sustenta que a década de 1990 trouxe evidências empíricas que apontam para uma crescente “burocratização” de uma parte do tecido associativo. A segunda tese aponta para um processo de “onguização” da sociedade civil, na qual se verificaria uma expansão de organizações sociais voltadas à prestação de serviços públicos para públicos alvo, de forma concomitante à retração dos movimentos sociais reivindicatórios. Esse processo está relacionado a reforma do Estado durante os anos 90, através da institucionalização de novos marcos de atuação da sociedade civil (a exemplo da

criação da categoria Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIP).

De acordo com Sawicki e Siméant (2013),

o apelo do Estado e das coletividades locais ao setor associativo, por meio de subsídios, para atenuar as insuficiências da administração e atender às novas problemáticas públicas constituiu uma transformação maior da ação pública territorial. Ele modificou consideravelmente os modos de organização e de gestão das associações e levou a uma profissionalização dos status e das funções dos voluntários ou militantes, que assemelha o funcionamento das associações ao das empresas (PROUTEAU, 2003; apud SAWICKI; SIMÉANT, 2013, p. 232).

Convém atentar que as análises de processos associativos necessitam ser compatibilizados com a dimensão local e com as evidências empíricas extraídas dos objetos de pesquisa investigados. Embora haja concordância de que os processos sociais mais amplos afetam o modo como o tecido associativo se organiza, cada caso apresenta particularidades a exemplo de questões como histórias de vida, desenhos das redes sociais, histórico anterior de mobilizações, etc. Assim,

(...) do mesmo modo que as mudanças sociais e macropolíticas não têm efeitos unívocos e mecânicos sobre a totalidade dos grupos sociais, elas não afetam as chances de se engajar e as formas de engajamento senão pela maneira como são retraduzidas, às vezes amortecidas, outras amplificadas, pelas organizações que atuam nos campos associativo, político e sindical em função da história própria a cada nação, a cada região e até a cada organização (SAWICKI; SIMÉANT, 2013, p. 232).

Outra transformação referente às dinâmicas da ação coletiva remete, precisamente, ao processo de refluxo da participação social em partidos políticos, sindicatos e organizações sociais de bairro. Na literatura sobre participação política, essas organizações são consideradas como formas tradicionais de engajamento cívico (ALMOND; VERBA, 1980; VERBA, SCHLOZMAN; BRADY, 1996). Assiste-se na década de 1990 a uma pluralidade de movimentos sociais de movimentos sociais ligados aos temas que não correspondem diretamente ao recorte econômico e de classe, como o meio ambiente, os direitos humanos, as questões de gênero, étnicas, raciais e etc. Representam o que vem sendo abordado na literatura sobre cultura política como questões pós-materiais (INGLEHART & WELZEL, 2005).

Quanto aos grupos sociais ligados à Igreja Católica, por meio da ação das CEB, identifica-se uma forte desarticulação em todo o continente e, conseqüentemente, a

perda da capilaridade social junto aos movimentos urbanos reivindicatórios. Nas décadas de 1970 e 1980 as organizações sociais de base da Igreja exerceram importante suporte pedagógico para a conscientização política das classes populares que culminaram no fortalecimento da participação social em comunidades urbanas e rurais. Com o fim dos governos ditatoriais no continente latino-americano, a Igreja Católica realizou profundas mudanças internas que resultaram na retração das pastorais e comunidades eclesiais de base progressistas (GOHN, 2010). A Teologia da Libertação, por exemplo, passou a ter seus principais representantes removidos de seus postos de atuação ou então desautorizados por seus superiores hierárquicos a promover cultos e outras funções sociais voluntárias. Muitas dessas organizações assistenciais ligadas à Igreja foram se adequando também ao novo perfil organizacional de atuação do terceiro setor (modelo de gestão de entidades sociais).

Deve-se ter em conta também que a proliferação de canais institucionais de participação, a partir da redemocratização em 1988, modifica as formas de atuação das organizações sociais, à medida que suas principais reivindicações encontram, agora, lugar privilegiado para a interlocução política. Inseridos anteriormente em um ambiente sócio-político onde o caminho da institucionalidade acarretava riscos de cooptação política pelo Estado autoritário, grande parte das lideranças comunitárias que ingressam nas instâncias participativas reduzem progressivamente sua participação nas instâncias de base. Curiosamente, o outrora problema do “atarefamento das lideranças” (BAIERLE, 1992), retorna novamente com a multiplicação dos fóruns e comissões junto às instâncias de governo (BAIERLE, 2009).

Além disso, enquanto algumas lideranças desses movimentos se desligam da militância política, outros líderes são deslocados temporariamente de suas posições nas redes de movimentos para atuar como gestores políticos em secretarias da administração pública, partidos políticos, conselhos tutelares e outros órgãos voltados à descentralização política municipal ou estadual. Uma nova geração de militantes sociais, com um perfil moldado nesse novo contexto de relações com o Estado e ao novo discurso político de gestão de programas sociais, muitas vezes remunerados e dedicados exclusivamente às atividades requisitadas por sua

posição de mediação social entre sociedade civil e sociedade política, transformando o caráter da ação coletiva desenvolvida na fase anterior (ABERS; BULOW, 2011).

Nesse sentido, a constituição de um terceiro setor confere um padrão de porosidade social que implica na progressiva informalidade da participação em grupos associativos e das instituições em geral. Esse processo está na base do argumento sugerido pelo conceito de porosidade social. Esse termo sugere que, a participação cívica, ao invés de ter desaparecido, apresentaria agora “fronteiras territoriais dos laços comunitários (...) cada vez mais fluídas, e que os próprios laços que estruturam as comunidades se afrouxem cada vez mais (FONTES, 1999)”. Nesse contexto, observam-se “padrões difusos de recrutamento”. Segundo Fontes (1999), o conceito de porosidade social, a partir de Wuthnow (1995, p. 105), pode ser compreendido a partir de um contexto

em que a população aumenta e se torna mais diversificada, e enquanto as tecnologias de informação se tornam mais complexas, instituições tem-se adaptado desenvolvendo fronteiras menos rígidas, o que permite que bens, ideias e pessoas circulem mais facilmente. Muitas instituições tem se reconfigurado a partir desse processo. Estas estruturas permeáveis também desenham as formas com que os indivíduos vivem e se relacionam com os outros, ditando maior flexibilidade e menos compromisso (FONTES, 1999, p. 255).

É devido a esse processo que se torna possível relacionar o fenômeno da institucionalização do movimento comunitário de bairros com a transformação da mobilização política e com a diminuição da participação cotidiana nas atividades organizadas pelas associações voluntárias locais. A agenda de parcela das associações voluntárias envolvidas com essas parcerias torna-se mais dependente da conjuntura política externa, o que confere maior previsibilidade em relação às pontuais reivindicações delimitadas ao escopo dessas parcerias ou então aos problemas ainda não solucionados de criação de equipamentos coletivos públicos.

Em continuidade ao contexto sugerido por Wuthnow, o debate sobre comunidade, território e poder local coloca de forma precisa a questão das tênues demarcações de fronteiras nas relações comunitárias. Esse importante debate é oriundo da fecunda articulação entre a argumentação de Simmel acerca dos campos de sociabilidade e das contribuições da Teoria da Mobilização de Recursos, que buscam analisar mudanças nos processos associativos do final do século. Segundo Marques (2012),

Wellman (2001) revisitou esses argumentos na tentativa de especificar a sociabilidade no início do século XXI, sustentando que as novas técnicas de comunicação e transportes teriam reduzido a presença do localismo, (...), e intensificado a importância das relações sociais na superação das barreiras físicas da vizinhança e das comunidades. Para ele, o declínio recente da comunidade baseada na localização levou os pesquisadores a considerar, erroneamente, o fim da comunidade em geral, e daí derivar efeitos sobre a solidariedade, a democracia ou mesmo a sociedade como um todo. Para o autor, as comunidades, diferentemente, não teriam desaparecido em período recente, apenas se transformado (MARQUES, 2010, p. 46).

As reivindicações que eram realizadas por grandes mobilizações comunitárias em períodos anteriores, passam a depender mais da capacidade de negociação de um pequeno grupo de voluntários com o poder público, através do levantamento das necessidades mais urgentes das coletividades locais. Cria-se, portanto, uma nova forma de dependência dessa rede de entidades civis em relação aos setores governamentais que as sustentam mediante os repasses técnicos e financeiros. Luiz Razeto (1993) sintetizou esse processo ao postular que

a ação reivindicativa tradicional, presente nos movimentos sociais dos anos 80, transformou-se em ações solidárias alternativas, nos quais se parte de necessidades que devem ser enfrentadas coletivamente e não apenas demandadas. Os demandatários serão também os executores da implantação e da gestão do serviço reivindicado. Este fato muda radicalmente o paradigma da ação social coletiva. Necessariamente tais ações deixam de se estruturar como movimentos sociais e passam a ser articuladas em grupos organizados, com certo grau de institucionalidade. Estes devem ter como referência projetos, propostas de soluções, sugestões, planos e estratégias de execução das ações demandadas. O poder público se transforma em agente repassador de recursos (RAZETO, 1993, IN: GOHN, 2010, p. 315).

3.4 Dinâmicas da participação institucional em Porto Alegre

Na literatura sobre a trajetória política e institucional do OP, análises sobre o seu desenho institucional e sobre o funcionamento do processo já foram suficientemente realizadas (FEDOZZI, 1997, 2000; SANTOS, 2005). Ocorre que, devido ao fato do processo participativo apresentar procedimentos flexíveis, não determinados por leis, mas permanentemente revisados e modificados, torna-se necessário produzir um debate orientado pela questão das dinâmicas políticas e institucionais do OP e seus desdobramentos na ação coletiva ao longo do processo.

Dessa forma, além das modificações institucionais perpetradas ao longo do processo e da transformação do perfil associativo dos públicos regionalizados, essa instituição participativa apresenta variações também em sua dimensão política, ao assumir posições mais ou menos estratégicas, conforme o projeto político de cada governo municipal (RENNÓ; SOUZA, 2012; BAIERLE, 2009). Interessa-nos verificar, do ponto de vista qualitativo, como a conjuntura anterior de emergência e expansão dos movimentos sociais urbanos foi modificada mediante a inserção de uma parcela desses movimentos em um novo contexto deliberadamente voltado à descentralização das decisões orçamentárias, a partir da permanente mobilização da cidadania e do tecido associativo organizado. Esse conjunto delimitado de modificações será apresentado abaixo.

Baierle (2009) fornece uma perspectiva crítica sobre a trajetória política e institucional do OP de Porto Alegre, dividida em quatro períodos. Em outra ocasião, o mesmo autor que havia classificado o OP anteriormente como “esfera pública não estatal”, posteriormente (BAIERLE, 2007) reconheceu conceitualmente o OP como forma de “participação cidadã co-gestionária” (Abers, 2000; Fedozzi, 1997; 2000b; Gret e Sintomer, 2002). Contudo, segue o tom crítico adotado por outros estudos que apontam para uma possível perda de qualidade da participação no OP e de seu protagonismo político ao longo do tempo.

Portanto, o modelo de caracterização das fases do OP, proposto por Baierle (2009), é levado em consideração e complementado com estudos de periodização de outros autores e também de observações próprias. Trata-se de uma contribuição importante, devido à capacidade de síntese e articulação das dimensões políticas, institucionais e associativas do OP de Porto Alegre. Antes de abordarmos a primeira fase, segue abaixo a relação de governos municipais e seus respectivos prefeitos ao longo da trajetória do OP.

Tabela 2 – Relação dos prefeitos e partidos políticos de cada gestão municipal de Porto Alegre durante a trajetória do Orçamento Participativo [1989 – 2014].

PERÍODO DA GESTÃO	PREFEITO	PARTIDO POLÍTICO
1989 – 1992	Olívio Dutra	PT
1993 – 1996	Tarso Genro	PT

1997 – 2000	Raul Pont	PT
2001 – 2002	Tarso Genro	PT
2003 – 2004	João Verle	PT
2005 – 2010	José Fogaça	PPS / PMDB
2011 – atual	José Fortunati	PDT

Fonte: PMPA.

Na realidade, a dinâmica empírica do OP caracteriza-se como forma de co-gestão (Abers, 2000; Fedozzi, 1997; 2000b; Gret e Sintomer, 2002). Isso porque sua estrutura de funcionamento se define por não ser estatal, mas, também, não propriamente “não-estatal”. O sistema político do OP põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma, constituída em geral pelas associações voluntárias enraizadas no mundo da vida; (c) e as instâncias deliberativas criadas por esse contato regular e, portanto, institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do OP (COP e os Fóruns de Delegados) (Fedozzi, 2000b, p. 71).

Nesses primeiros anos que marcam a construção institucional do processo, a administração petista buscou meios para viabilizar o projeto de participação popular municipal, frente a um cenário de arrecadação orçamentária deteriorado. Primeiramente, nas regiões onde não havia conselhos populares, a esfera governamental se empenhou em criá-los. Nos anos seguintes formou-se um consenso de que não cabia ao governo criar estruturas de organização social. Por isso, foram criadas instâncias de representação comunitária apartadas das estruturas organizativas de caráter independente, criadas durante a década de 1980 (FEDOZZI, 1997, 2000). Nesse sentido,

a consolidação dos FROPs e a consequente criação da figura do Coordenador Regional do OP marcam a transição do OP de processo de mobilização e pressão para esfera de co-gestão. Através dos CAR e dos CROP, as atas e as mediações institucionais passam a ser realizadas pelos agentes de governo destacados para estes postos. (...) No final dos anos 90 já era claro na maioria das regiões o processo ferrenho de disputa entre as diferentes tendências políticas internas ao PT pelo controle estratégico dos cargos no CROP e no CAR. (BAIERLE, 2008, p. 205).

O surgimento do OP produziu uma primeira ruptura com a configuração anterior dos atores sociais coletivos, mediante a canalização das demandas e reivindicações populares em torno da nova institucionalidade de decisão orçamentária municipal, dotada de normas e critérios válidos para todos os participantes. Anteriormente, a inexistência de debates abertos e normatizados sobre a destinação dos investimentos públicos estimulava uma mescla entre mobilizações coletivas organizadas e um conjunto de interações baseadas na “pessoalidade”, e que produzia fenômenos típicos do clientelismo, tais como, o “encastelamento” e a distribuição assistencialista de recursos em troca de votos. Dados obtidos durante a pesquisa apontam para o fato de que, antes do OP, certos repasses financeiros públicos eram entregues diretamente às entidades comunitárias, que ficavam responsáveis pela execução das obras reivindicadas. A consolidação do OP representou um rompimento formal com padrões anteriores de investimentos públicos (FEDOZZI, 1997).

Os primeiros anos de OP foram marcados também pelo relativo esvaziamento de entidades consideradas fortemente autônomas e independentes dos setores governamentais, a exemplo da UAMPA, dos Conselhos Populares, das Uniões de Vilas e etc. Essas organizações sociais foram criadas e conduzidas por uma relação de confronto político, e de defesa de direitos, através de assessorias às comunidades irregulares e de suporte burocrático para a criação de associações de bairro. A criação dos FROP, do COP e, de forma paralela ao OP, dos Conselhos Municipais de Educação, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, nos anos de 1991 e 1992, canalizou grande parte da militância social comunitária para as novas instituições participativas, tornando cada vez mais secundária a participação nas organizações sociais regionais. Consequentemente, os movimentos sociais urbanos foram progressivamente alterando suas formas de ação, diante da necessidade de criar “estratégias participativas” (SILVA, 2002), definidas pela nova institucionalidade que se abria.

A terceira questão tida como central para a consolidação desse novo processo possibilitado pela emergência do OP trata da repercussão política ocorrida a partir da ruptura com uma longa tradição representada pelo monopólio da representação comunitária dos dirigentes de entidades formalmente constituídas. A proposta de equiparar a participação dos dirigentes com a participação do “cidadão” resultou em

uma polêmica que dividiu setores governamentais das duas primeiras gestões municipais petistas (e seus aliados): de um lado, os setores organizados do associativismo emergente (mobilizado) e, do outro lado, os setores do associativismo moldado pelo padrão delegativo. Esses últimos não queriam ver o “monopólio da representação comunitária” dissolvido por um uma forma de participação social mais aberta e potencialmente desvinculada de compromissos com as associações de bairro. Trata-se de um “divisor de águas” na trajetória dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, devido ao “recuo das estruturas formais de organização (SILVA, 2002, p. 111)” resultante do modelo de participação que o OP assumiria.

Do ponto de vista político-partidário, essa disputa em torno do desenho institucional da participação, correspondia às disputas entre PDT e Frente Popular. O primeiro partido mantinha, historicamente, laços estreitos com grande parte dos dirigentes da UAMPA, da FRACAB, dos Conselhos Populares e das associações comunitárias em geral. Os partidos políticos da Frente Popular (PT e PCB), não apenas reconheciam a maior influência política do PDT entre os dirigentes de entidades, como também possuíam a perspectiva de diferenciar a versão de governo participativo de tentativas anteriores¹⁵ associadas às administrações do PDT em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000; SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B., 2005). O PT da época angariava uma crescente influência política com outros tipos de entidades emergentes, apoio considerado fundamental dentro do projeto político do novo governo.

Do ponto de vista dos militantes comunitários, representados principalmente pela UAMPA, criada em 1983, e pelos Conselhos Populares, havia os favoráveis a participação intermediada – exclusivamente – pela representação das Associações de Moradores e das entidades comunitárias organizadas (ou seja, fechado para o público em geral). Dessa forma, somado às características do associativismo tradicional, pode-se perceber mais um elemento que demonstra a importância, neste momento, da participação formal, por parte dos associados, e dos dirigentes na condução das entidades. Isso, em parte, explicaria “a subordinação de toda a heterogeneidade de ações geralmente pragmáticas das comunidades populares ao

¹⁵ A proposta do governo de Alceu Collares (1986 – 1988) consistiu na criação de “conselhos populares”, órgãos de fiscalização das secretarias municipais, restrito à participação de dirigentes comunitários, mas sem competência decisória, apenas consultiva (FEDOZZI, 2000).

projeto de criação de um sujeito coletivo unitário, dirigido pelo sindicalismo “combativo” e dotado de hierarquia vertical de comando (BAIERLE, 2007, p.29)”.

Por outro lado, a proposta de não privilegiar a participação exclusiva dos setores organizados era representada, como foi dito acima, por setores governamentais da Frente Popular, além de um conjunto de atores sociais emergentes (clubes de mães, comissões de rua, cooperativas, ONGs, movimentos da educação e da assistência social). Essas entidades se orientavam pela defesa de uma ampla agenda de reivindicações que ultrapassavam a capacidade articuladora das associações de moradores. A versão que prevaleceu orientou-se segundo a perspectiva de oportunizar a participação de membros representantes de organizações da sociedade civil, mas também de participantes individuais, sem vinculação associativa formal. Ficou estabelecido, portanto, que a participação seria aberta a todos os indivíduos acima dos 16 anos.

Baierle (2009) afirma que o impacto da proposta vencedora gerou uma profunda modificação na estrutura organizacional das entidades comunitárias. O padrão representativo presente nas associações de moradores certamente não foi eliminado com o OP, em virtude da atuação dos delegados e conselheiros, mas teve de se adaptar ao padrão mobilizado contido na lógica de funcionamento do OP. Segundo o autor,

o monopólio da representação por local de moradia, que algumas direções de associações de moradores mais conservadoras pretendiam que se desse inclusive em lei, como ocorre com os sindicatos, foi sacudido durante quase uma década de renovação de lideranças. O impacto da participação direta em assembleias como critério de representatividade para o OP significou para as associações de moradores algo semelhante ao que significaria o fim do imposto e da unicidade sindicais no âmbito do sindicalismo. A abertura para a participação direta permitia também uma aliança entre movimentos comunitários e determinadas categorias de trabalhadores, tais como professores de ensino fundamental e profissionais da área de saúde, entre outros (BAIERLE, 2009, p. 18).

Na perspectiva do “monopólio” da representação comunitária, embora preterida em relação à proposta de participação aberta, é possível perceber ainda a defesa em torno do padrão delegativo de funcionamento das associações de bairro. Posição que repercute até os dias de hoje, na inconformidade gerada pela aposta na participação individual.

Os anos que seguiram, durante a década de 1990, acabaram por fortalecer a organização social em bairros até então desprovidos de tradição associativa (ABERS, 2000). Baierle (2009) denomina essa fase de “espaço plebeu constituinte” (1993 – 2000). A proposta de participação popular na alocação de recursos orçamentários municipais atendia, primeiramente, aos anseios dos setores do associativismo que havia emergido desde meados da década de 1970. A participação nessas regiões mais mobilizadas, à exceção de determinadas localidades desprovidas de associações voluntárias, ocorreu de forma imediata.

Em outras regiões, especialmente sem tradição associativa, conforme mencionado por Abers (2000), os principais estímulos para a criação de laços associativos ocorreu através das visitas regulares de funcionários da prefeitura às populações locais, ou seja, observa-se uma substituição considerável em relação aos agentes externos que marcaram a conjuntura política e social anterior (centros religiosos, educadores populares, partidos políticos de oposição). Não obstante, os militantes partidários, em especial do PT, agora agiam como operadores do Estado, em nome da Prefeitura Municipal. Uma das dificuldades enfrentadas no processo, nessa fase inicial, foi de localizar e convencer novas lideranças, dispersas nas comunidades, a reativar a maior parte das associações de moradores, não filiadas a UAMPA¹⁶, que se caracterizavam, não raro, pela negociação a “portas fechadas”.

Outro desdobramento das inovações do desenho institucional introduzido pelo OP reside na possibilidade de haver, em uma mesma comunidade, mais de um grupo participante. Historicamente, conforme foi possível perceber até mesmo no estudo de caso, a mobilização social pode ocorrer de forma polarizada dentro da mesma comunidade, dividida por questões políticas ou pessoais. Não é estranho, portanto, que o processo desencadeado pelo OP tenha resultado na criação de novas entidades, como expressão da diferenciação dos grupos que disputavam o controle da associação de moradores até então existente.

A participação dos setores mais ativos resultou em várias divergências internas entre comunidades e entidades setoriais existentes em cada uma das regiões. A

¹⁶ Segundo Baierle (1992), no período inicial do OP, apenas um terço das associações de moradores existentes em Porto Alegre eram filiadas a UAMPA. Esse autor classificava essas entidades da época como as “combativas” em oposição às associações de moradores consideradas tradicionais.

questão dos “inchaços”¹⁷ promovidos em algumas assembleias do OP é problematizada como fator que privilegiaria certas organizações com maior contingente vinculado, o que de alguma forma produziria um novo “monopólio” entre os grupos das regiões. Conforme informações obtidas nas entrevistas com lideranças da região Norte para o presente estudo, após dez anos de OP houve uma espécie de “acordo” entre os dirigentes das entidades da região Norte no intuito de restringir a participação às “comunidades de moradores”. A justificativa para essa medida ocorreu pela constatação de que a intensa participação das escolas e colégios públicos municipais na região desequilibrava o objetivo político principal do OP: a priorização de investimentos públicos nas áreas com maior carência e desprovidas de infraestrutura urbana básica.

Anteriormente, conforme relatado pelos participantes mais experientes, as assembleias regionais eram “inchadas” pelos colégios estaduais e municipais da região, o que gerava um desequilíbrio em relação às demandas mais urgentes ao nível dos locais de moradia. Quanto às entidades religiosas, a mesma restrição vigoraria, embora a presença (e a capacidade de mobilização de seus frequentadores) desse último tipo de associativismo necessite de observação mais aprofundada e sistemática. Navarro (2000) identifica tendências dessa reorganização da participação civil situadas no contexto que remete aos “altos índices de associativismo” verificados na década de 1990. Segundo o autor,

em termos de participação nas rodadas e reuniões do OP, no início a preocupação maior era principalmente em relação às suas evidências quantitativas e o sucesso do processo parecia estar necessariamente associado ao crescente número de participantes. Posteriormente, com a consolidação do mecanismo implantado, passou-se gradualmente a priorizar a presença de participantes que representassem, de fato, as associações locais e os interesses das regiões, e menos a expressão quantitativa de pessoas às reuniões. A presença de autênticos líderes comunitários e de um contingente social motivado parecia ser mais importante do que participantes ocasionais sem vínculos mais sólidos com suas associações de moradores e/ou regiões. (...) Diferentes estudiosos desta inovação são unânimes em apontar situações onde um grande número de pessoas foi estimulado a participar apenas para “engordar” o peso de suas demandas e assim permitir a eleição de mais delegados, podendo, portanto exercer maior pressão para a definição de prioridades (NAVARRO, 2000, p. 11).

¹⁷ O inchaço consiste na “ocupação de plenárias por pessoas que não participam regularmente, que não estão bem informadas sobre o processo e que simplesmente votam de acordo com o que lhes dita o seu líder (ABERS, 2000, p. 15)”.

No final da década de 1990 duas questões sinalizam tendências importantes que do novo contexto que o OP seguiria a partir dos anos 2000. Primeiramente, chega-se ao limite da perspectiva em torno do aprofundamento democrático das decisões governamentais, expectativa compartilhada por uma geração de ativistas comunitários desde a década de 1980. Cresce a percepção entre os militantes sociais de que o planejamento urbano da cidade cada vez mais escapava dos fóruns e das instâncias de participação em direção aos gabinetes, monopolizados por corporações empresariais.

Os investimentos aumentaram as despesas com a manutenção dos serviços e, portanto, a despesa orçamentária municipal. Ao mesmo tempo, a Administração Municipal passou a realizar grandes investimentos, principalmente na estrutura viária da cidade a fim de atender demandas de setores das camadas médias e da mídia local. A construção da terceira perimetral, do camelódromo, o aumento do tatamento de esgotos que desembocam no Rio Guaíba, a revitalização do teatro municipal (Araújo Viana), na gestão de José Fogaça, o programa de reurbanização de favelas na entrada da cidade, são exemplos de obras de grande porte. Para tal foram realizados empréstimos obtidos de instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e BID). O resultado foi um crescente endividamento público e a perda da capacidade de investimentos que culminaram na crise fiscal municipal de 2001¹⁸.

A segunda tendência que, na década seguinte, iria se consolidar dentro do OP, remete à criação de uma rede de organizações sociais conveniada com o poder público municipal. Criado em 1991, o FUNCRIANÇA arrecada doações privadas e recursos públicos repassados às entidades cadastradas. Segundo Baierle, “é principalmente com estes recursos que está sendo possível para o Executivo ampliar o número de creches conveniadas, por exemplo, de 133, em 2004, para 169, em 2008 (BAIERLE, 2009, p. 27)”. Esses programas sociais, por um lado, atendem às antigas reivindicações comunitárias por recursos destinados à manutenção das creches comunitárias, o que era realizado até então mediante arrecadação de alimentos e recursos de colaboradores nas próprias comunidades.

A etapa seguinte representa um momento de refluxo da participação no OP e do projeto político das sucessivas administrações petistas, intitulado por Baierle (2009)

¹⁸ O ciclo de quatro administrações municipais sucessivas (16 anos) conduzidas pelo PT se encerrou com um déficit fiscal de três anos e 966 demandas do OP não executadas (BAIERLE, 2009).

de “OP Termidoriano” (2001 – 2004). Instaurada a crise fiscal e a perda da capacidade de investimentos públicos, o número de demandas executadas no OP decresce vertiginosamente e uma reformulação institucional é realizada na tentativa de criar uma nova dinâmica ao processo. Em 2002, um novo regimento interno é aprovado, modificando o formato anterior de duas rodadas de assembleias regionais para apenas uma rodada por região. Depoimentos dos entrevistados veteranos no processo dão conta de que, junto com essa reformulação, as reuniões prévias nas “microrregiões” também sofreram considerável redução.

Mesmo que as reuniões periódicas realizadas nos FROP de cada região continuem até os dias de hoje, os relatos dão conta de que durante a década de 1990 eram realizadas reuniões anuais em cada uma das, aproximadamente, 45 comunidades da região Norte que estavam envolvidas no OP. Os entrevistados citam a realização dessas reuniões em diversos locais: sedes das associações, praças públicas, igrejas, escolas públicas, etc. A participação nessa grande quantidade de reuniões jamais foi contabilizada nos levantamentos oficiais (NAVARRO, 2000), o que poderia dimensionar melhor a complexidade e a extensão do enraizamento social contido inicialmente no processo. Na avaliação realizada por membros da ONG Solidariedade, após a reforma do OP em 2001

a participação de cidadãos interessados no OP, que aumentou muito logo nos primeiros anos, hoje, se estagnou e até se desgasta um pouco. Em 2002, no somatório da participação dos cidadãos nas grandes assembleias promovidas pela prefeitura, verifica-se uma queda no número dos participantes em relação ao ano anterior. As últimas modificações no funcionamento que resultaram no novo ciclo para uma avaliação definitiva, não foram capazes de reverter esse fenômeno. Ao contrário, uma grande assembleia foi planejada no novo ciclo para substituir a segunda rodada regional e temática, que já apresentavam pouca participação, não deu certo. O local escolhido poderia acomodar mais de 10 mil pessoas, mas estavam lá menos de 1 mil. Não atingiu o objetivo de redinamização da participação (ONG SOLIDARIEDADE, 2003, p. 112 e 113).

A partir de 2005, com a mudança de governo e a posse do prefeito José Fogaça, as tendências de terceirização comunitária foram aceleradas. A denominação do OP por Baiele (2009) se converte em “subesfera assistencialista”. Ao desgaste sofrido pelo OP, principalmente pela sua baixa efetividade devido à crise financeira na última gestão do PT, adiciona-se a criação do modelo de participação denominado de Governança Solidária Local. O projeto político da gestão Fogaça esteve fortemente articulado com o conceito de governança.

Segundo afirmado nas plenárias do OP pelo Secretário de Coordenação Política e Governança Local, César Busatto, “a Governança Local é um fórum executivo, não deliberativo é uma articulação em rede que busca criar pactos de corresponsabilidade. Neste espaço não tem disputa, não tem votação, não tem delegado”. Buscando o envolvimento das comunidades locais com metas e indicadores de resultados a serem alcançados “o princípio norteador deste modelo é a corresponsabilidade em favor da inclusão social. A ideia central é instaurar em Porto Alegre uma parceria permanente entre o Poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor que busque resolver os problemas da cidade” (BAIERLE, 2007, p. 84).

A revisão realizada a partir de uma perspectiva processual do OP, descrita neste tópico, aponta para fatores que, em alguma medida, contribuíram para a reconfiguração da mobilização política engajada nas instâncias do OP. Questões mais recentes, especialmente as que ocorreram na última década (a partir de 2005), requerem estudos sólidos sobre possíveis desdobramentos no âmbito da qualidade do processo institucional e na questão das taxas de engajamento associativo do público do OP.

3.5 O perfil associativo dos participantes das assembleias regionais

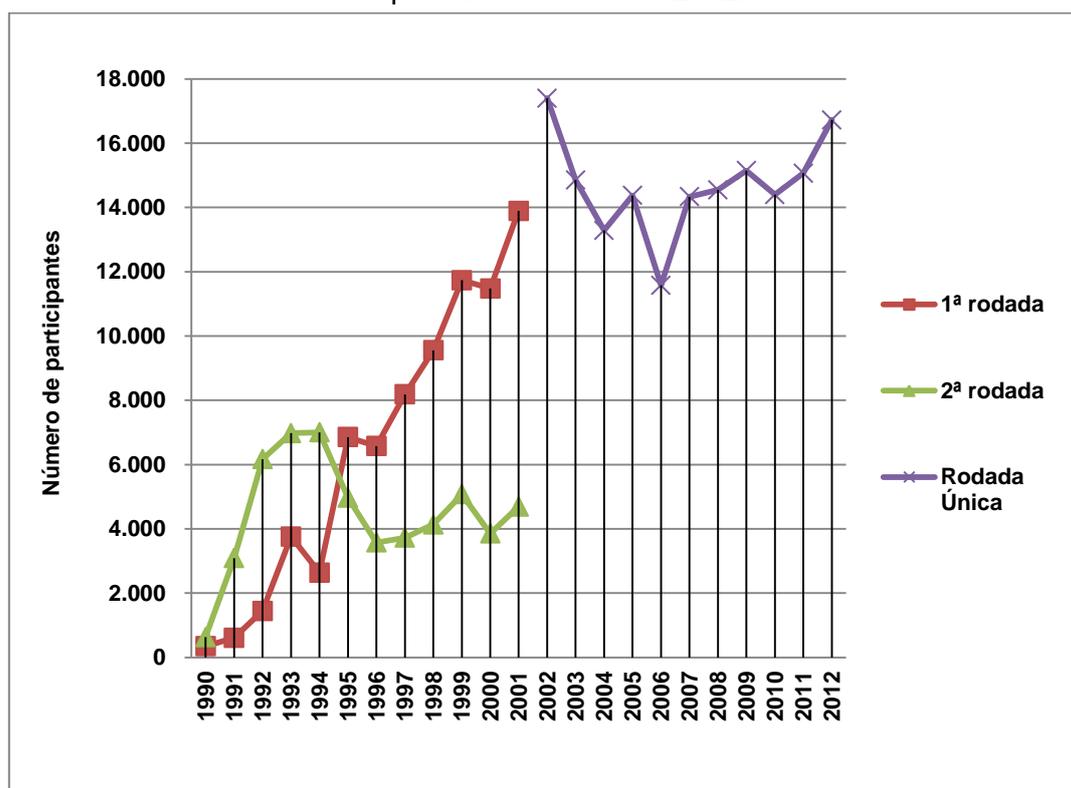
Neste tópico final do capítulo, é apresentado um conjunto de dados quantitativos que ilustram as mudanças observadas no perfil associativo do público das assembleias regionais do OP. Optou-se por restringir a análise ao conjunto de dezessete (17) regiões que, desde 1990, divide a administração municipal descentralizada de Porto Alegre, assim como as demarcações territoriais, políticas e administrativas do OP. O fenômeno do decréscimo percentual do associativismo no OP é um aspecto que se apresenta, sobretudo, nas regiões e bairros da cidade. Por isso, dados sobre as assembleias temáticas não foram inclusos.

Nesta parte serão apresentados também alguns resultados dos testes de correspondência, a partir da variável dependente “participação em entidades, associações ou movimentos sociais”. Os comentários estão centrados nos casos em que as categorias estejam positivamente associadas, ou seja, quando o resíduo ajustado for maior que 1,96. Além disso, todas as correspondências expostas

apresentam significância nos anos abrangidos pela série, o que significa que os testes qui-quadrado apresentaram resultado inferior a 0,05. Esses testes foram realizados com o suporte do SPSS.

No Gráfico 1, pode-se verificar o total quantitativo de participantes que compareceram às assembleias regionais entre 1990 e 2012. Observa-se que, ao longo da década de 1990, a 1ª rodada apresentou um gradual crescimento de participantes, ao mesmo tempo em que houve redução do comparecimento na 2ª rodada, a partir de 1995. Os anos que apresentaram maior número total de participantes nas assembleias regionais do OP foram nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002. Nesse último ano, como se pode observar a seguir, deu-se o início do ciclo com rodada única de assembleias no OP. Nos anos seguintes, os índices de comparecimento se mantiveram constantes até a atualidade.

Gráfico 1 – Número total de participantes nas assembleias regionais do OP de Porto Alegre, no período entre 1990 a 2012.



Fonte: PMPA.

O primeiro dado sobre características associativas do público das instâncias regionais do OP apresenta dados gerais sobre participação por tipos de associativismo. Os dados referentes à participação do público nas entidades civis,

movimentos sociais e associações revelam uma transformação do perfil associativo, especialmente nas assembleias regionais. Em 1995 (dado não incluído na figura abaixo), registrou-se, entre o público das regiões do OP, o índice de 74% de participação em algum tipo de entidade ou movimento social. O alto índice de envolvimento com entidades, desde então, passou por um processo de decréscimo percentual progressivo até se tornar inferior em relação ao público não envolvido com entidades, no ano de 2009.

Conforme ilustrado na tabela abaixo, pode-se verificar essa trajetória percentual em declínio dos vínculos do público das assembleias regionais do OP, de forma proporcional ao crescimento percentual do grupo de participantes sem engajamento associativo formal, grupo esse que em 1995 era de aproximados 26%.

Tabela 3 – Tipos de associativismo entre os participantes das Assembleias Regionais do OP nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.

TIPOS DE ASSOCIATIVISMO	ANO				
	1998	2000	2002	2005	2009
Associação de Moradores	38,1%	34,7%	41,9%	28,8%	21,8%
Comissão de Rua	2,1%	1,9%	1,1%	1,1%	0,4%
Clubes Esportivos	1,9%	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%
Conselhos Populares	1,4%	0,8%	1,1%	0,2%	0,5%
Clubes de Mães	0,8%	1,2%	0,4%	2,0%	1,1%
Centros Comunitários	2,2%	1,1%	1,4%	1,6%	1,5%
Conselhos de Políticas Públicas	1,6%	1,3%	0,0%	1,2%	0,9%
Partidos Políticos e Sindicatos	4,7%	2,6%	1,4%	1,6%	1,4%
Grupos Religiosos ou Culturais	5,3%	5,2%	2,3%	4,0%	2,6%
Movimentos Sociais	0,0%	2,1%	1,6%	6,0%	4,6%
Outras entidades*	7,3%	6,5%	4,8%	2,1%	4,7%
Não participa de entidades	34,6%	41,8%	43,1%	50,7%	59,8%

Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
-------	--------	--------	--------	--------	--------

*Estão incluídos nessa variável os participantes vinculados a entidades carnavalescas, comissões, centros recreativos, entre outros tipos de entidades civis.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Entre as dezessete (17) regiões do OP de Porto Alegre, o decréscimo percentual de associativismo foi identificado em nove regiões: Cristal, Eixo, Extremo Sul, Humaitá-Navegantes, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Partenon. Em outros casos, tais como Centro-Sul, Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Glória, Restinga e Sul os índices oscilam, embora apresente queda se comparados os índices de 1995 com os do ano de 2009. Apenas na região Centro é possível afirmar, com base nos dados disponíveis, que houve um processo contrário, ou seja, de adensamento associativo ao longo do processo. Na região das Ilhas não é possível analisar longitudinalmente os dados sobre a série histórica, uma vez que fazia parte da região Humaitá-Navegantes até o ano de 2006.

Tabela 4 – Participação do público das assembleias regionais do OP em algum tipo de entidade, associação ou movimento social, por região, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.

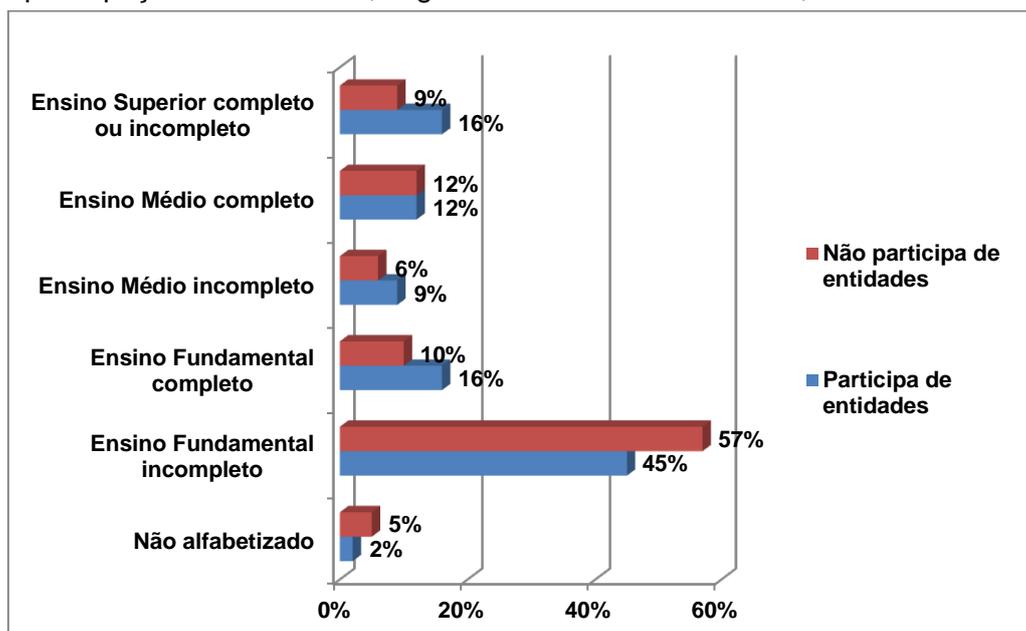
REGIÕES	ANO											
	1995		1998		2000		2002		2005		2009	
	(%)	TOTAL	(%)									
Centro	58	47	81	41	63	41	59	55	62	40	66	
Centro- Sul	69	71	74	45	63	50	70	65	56	29	45	
Cristal	60	17	65	39	52	34	52	13	32	6	26	
Cruzeiro	85	25	59	40	69	41	64	16	80	10	40	
Eixo Baltazar	75	32	67	58	66	36	49	43	49	7	12	
Extremo Sul	68	49	66	46	73	37	50	25	47	13	24	

Glória	100	14	74	44	68	45	61	32	39	26	58
Humaitá	83	19	83	37	86	50	68	45	62	29	52
Ilhas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	48
Leste	65	32	65	38	58	44	61	35	61	13	24
Lomba do Pinheiro	79	75	69	37	44	47	62	36	45	31	57
Nordeste	63	38	67	52	67	41	54	58	51	15	34
Noroeste	87	30	73	47	71	46	60	-	-	19	38
Norte	76	22	51	38	46	46	62	36	44	12	23
Partenon	87	27	63	33	51	31	43	37	40	22	45
Restinga	55	52	69	43	54	36	49	65	51	22	48
Sul	89	14	52	44	63	37	52	35	56	17	50
Total	74	564	68	682	61	662	57	596	51	327	41

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Fase, Cidade, CRC/PMPA e Abers, R. (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Entre as variáveis socioeconômicas, destaca-se a variável “escolaridade”, que apresentou associação positiva com a variável de “participação em entidades, associações ou movimentos sociais”. Em todos os anos de pesquisa, houve associação positiva entre alguma das duas categorias “Ensino Médio completo” e “Ensino Superior completo ou incompleto” com a participação em entidades civis. Ter o “Ensino Médio completo”, nível de escolaridade considerado elevado para o perfil do público do OP, esteve associado positivamente com o envolvimento associativo nos anos de 2000, 2002 e 2005. Já a categoria “Ensino Superior” apresentou associação positiva em todos os anos, exceto em 2000.

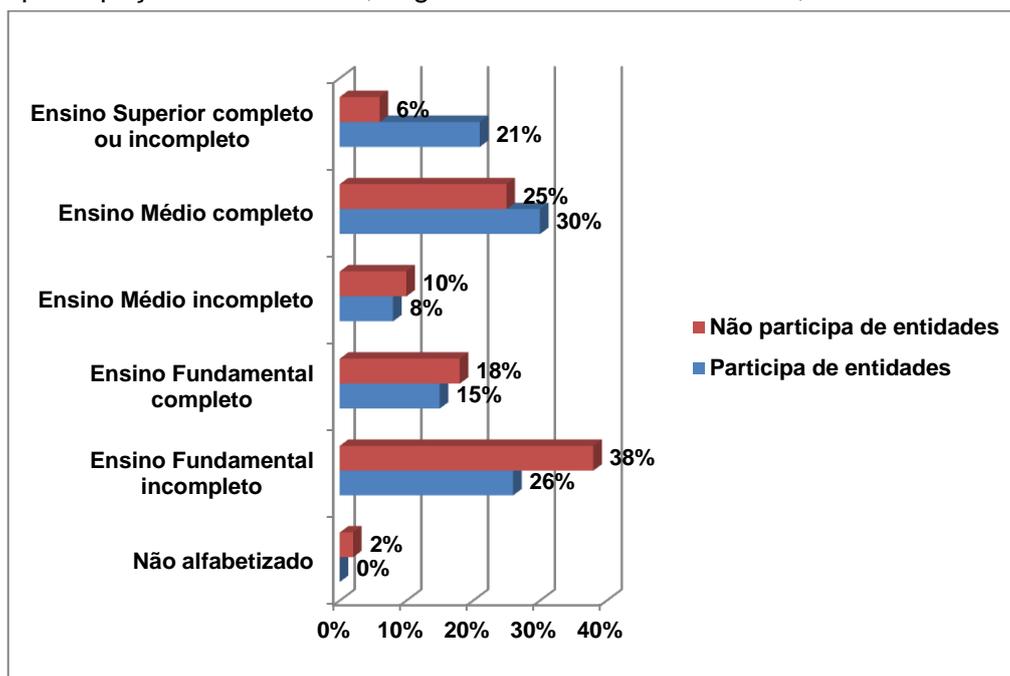
Gráfico 2 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo níveis de escolaridade, no ano de 1998.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999).

O grupo que não se vincula a entidades apresentou, em todos os anos, associação positiva com a categoria “Ensino Fundamental incompleto”. Quanto à categoria dos participantes “não alfabetizados”, pouco representativa na média geral da escolaridade do público do OP, esteve associado positivamente com o grupo não vinculado a entidades, embora somente nos anos de 1998 e 2009. Abaixo, no Gráfico 3, pode-se observar maior equilíbrio entre as categorias no ano de 2009, se comparadas com o ano de 1998:

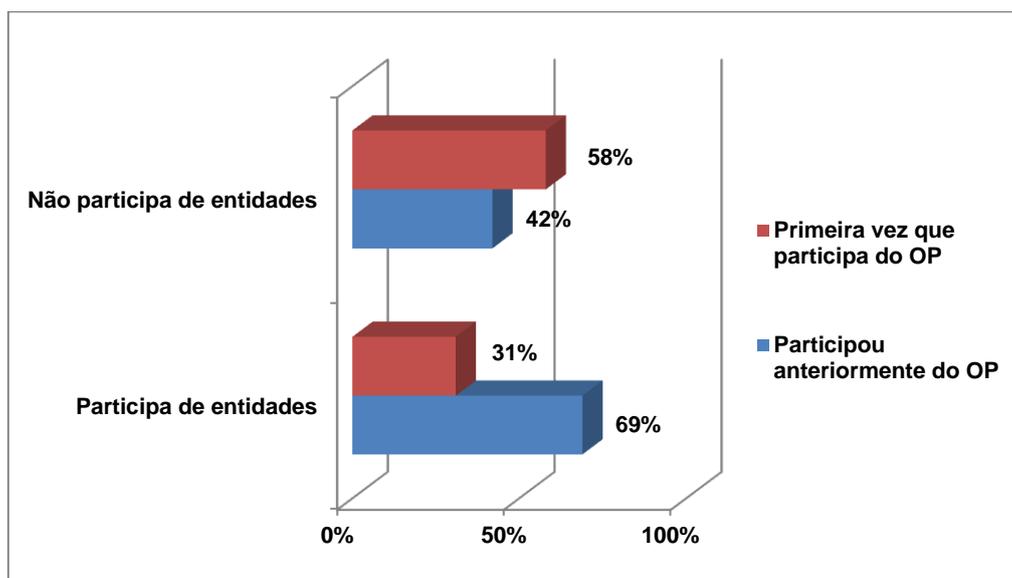
Gráfico 3 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo níveis de escolaridade, no ano de 2009.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Outro fator que apresenta diferença entre grupos de participantes vinculados ou não vinculados formalmente a entidades se refere ao comparecimento em anos anteriores do Orçamento Participativo. Em todos os anos de pesquisa disponíveis (1998, 2000, 2002, 2005 e 2009), a participação em algum tipo de entidade ou movimento social esteve associada positivamente com o comparecimento anterior no OP. Da mesma forma que, em todos os anos, os testes de correspondência apresentaram associação positiva entre não ser membro de entidades civis e participar pela primeira vez do OP.

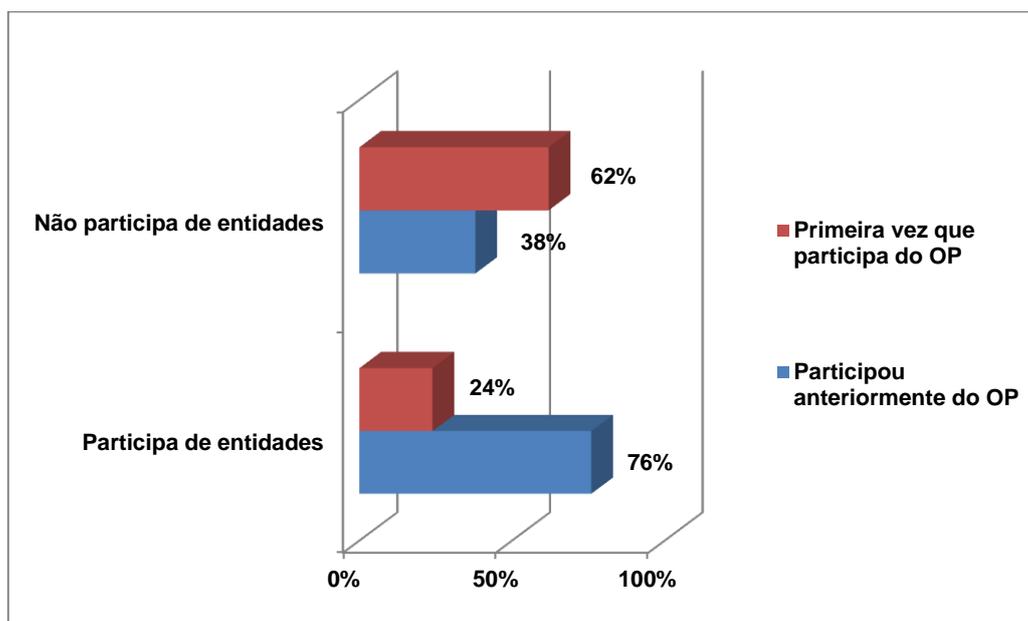
Gráfico 4 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter participado ou não do OP em anos anteriores, no ano de 1998.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999).

O ano de 2005 se diferencia em relação aos demais no que tange a presença significativa de participantes iniciados anteriormente no processo. Esse ano marca o aumento percentual do público vinculado a entidades e iniciados no OP de aproximadamente 60%, até o ano de 2002, para índices acima dos 75%, a partir de 2005. Esse ano apresenta também a única exceção em que a maioria dos participantes não vinculados a entidades (55%) declararam terem participado anteriormente de assembleias do OP. Ainda assim, em 2005, a associação positiva se manteve entre o público iniciante que não é vinculado a entidades civis. No Gráfico 5, apresenta-se o teste de correspondência entre as variáveis citadas, para o ano de 2009.

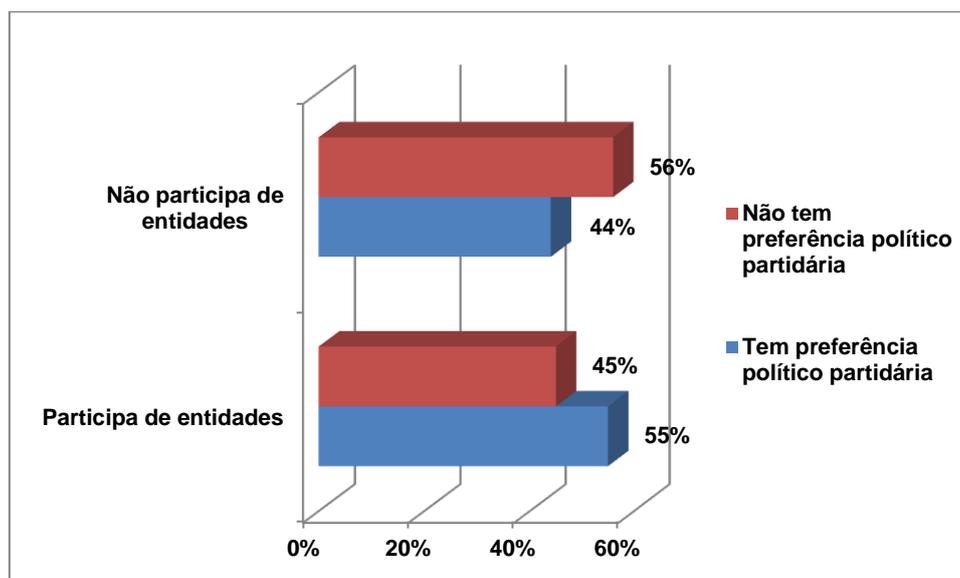
Gráfico 5 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter participado ou não do OP em anos anteriores, no ano de 2009.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

A categoria “ter ou não preferência político-partidária” foi aplicada nos anos de 2000, 2002, 2005 e 2009. Nesse período, os resultados dos testes de correspondência confirmam significância e associação positiva entre as variáveis “participação em entidades” e “ter ou não preferência político-partidária”. Entretanto, comparativamente às correspondências comentadas anteriormente, a associação positiva da preferência político-partidária é mais fraca, conforme exemplificado abaixo pelo Gráfico 6:

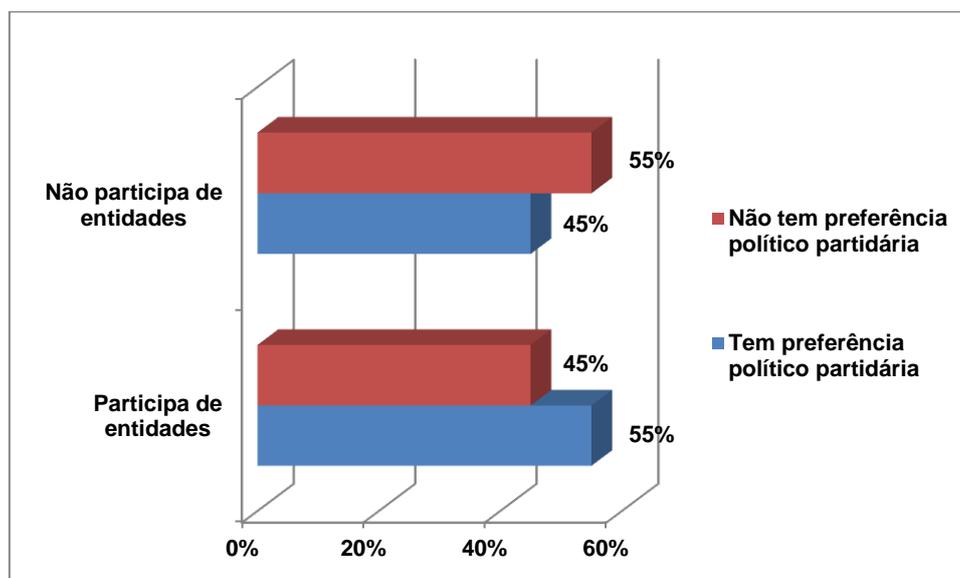
Gráfico 6 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter ou não preferência político-partidária, no ano de 2000.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (2002).

Em todos os anos disponíveis da variável “preferência político-partidária” houve associação entre o grupo de entrevistados com participação em entidades e ter preferência por algum partido. O percentual mínimo dessa associação foi observado no ano de 2002, com 42,2%. Mesmo assim, como nesse mesmo ano o grupo sem vinculação associativa declarou ter preferência partidária apresentou 36,2%, o resíduo ajustado positivo ficou por conta do primeiro dado, com 2,1. Os percentuais máximos foram observados nos anos de 2000 e 2009, como podem ser visto no Gráfico 6 e Gráfico 7. As correspondências entre não participar de entidades civis e não ter preferência político-partidária variou entre 54%, no ano de 2005, e 63,8% no ano de 2002.

Gráfico 7 – Público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, com ou sem participação em entidades, segundo ter ou não preferência político-partidária, no ano de 2009.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Por fim, uma variável importante para conhecer as principais formas de recrutamento para o OP está na questão de “como os entrevistados foram informados / convidados a participarem do OP”, questão de múltipla escolha, já que diversos canais de divulgação são utilizados. Contudo, deve-se ressaltar que essa variável não contempla transformações importantes ocorridas no processo a partir de 2002, ocasião que inaugura a rodada única de assembleias regionais. Essa variável sobre os canais de divulgação / recrutamento foi incluída nos anos de 1998, 2000 e 2002. Contudo, não deixa de estabelecer tendências importantes sobre o tema.

A divulgação realizada através de entidades é o mais mencionado entre os participantes do OP, seja através de associações de moradores, outras entidades, ou então pelos Conselhos Populares e União de Vilas. Em menor proporção, a divulgação governamental também é citada pelos entrevistados mediante duas categorias: “representantes da prefeitura” e “cartazes ou jornais da prefeitura”. Observa-se aumento considerável das chamadas “redes informais” para divulgar e recrutar participantes para o OP. Essas redes pessoais, que na Tabela 5 corresponde a categoria “amigo, parente ou vizinho”, apresentou uma elevação de 15,3% em 1998 para 27,8% em 2002. Registra-se também a elevação percentual de

participantes informados sobre o OP através de “outras entidades” e “delegado ou conselheiro”.

Tabela 5 – Participação do público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, segundo “como foi informado ou convidado para participar do OP”.

COMO FOI INFORMADO SOBRE A REUNIÃO?	ANO					
	1998		2000		2002	
	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
Associação de moradores	390	44,4	581	48,9	570	49,3
Amigo, parente ou vizinho	134	15,3	235	19,8	322	27,8
Outra entidade	40	4,6	130	10,9	163	14,1
Carro de som	85	9,7	138	11,6	156	13,5
Representantes da prefeitura	66	7,5	86	7,2	135	11,7
Cartazes ou jornais da prefeitura	78	8,9	81	6,8	118	10,2
Conselho popular ou união de vilas	42	4,8	63	5,3	69	6,0
Delegado ou conselheiro do OP	83	9,5	124	10,4	166	14,3
Rádio ou televisão	62	7,1	100	8,4	125	10,8

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Nessa mesma variável foram selecionados, para os três anos supracitados, duas variáveis que apresentam resultados opostos em relação aos participantes com ou sem envolvimento associativo: “informado através de associações de moradores” e “convidado por amigos, parentes ou vizinhos”. Os resultados dos testes de correspondência com as duas categorias independentes comentadas abaixo foram significativos e apresentaram elevada associação positiva entre as variáveis, nos três anos em que a pergunta foi utilizada.

Os resultados das categorias opostas das duas variáveis, ou seja, a relação entre não participar de entidades e não ter sido informado sobre o OP através de associações de moradores revela que, nos três anos de pesquisa, contingentes representativos de participantes do OP não foram convocados por essas associações, em que pese representar a principal forma de recrutamento por tipos de associativismo. Essa constatação vale, especialmente, para o grupo dos entrevistados que não participa de entidades. Nos três anos em que a pergunta foi utilizada, esse grupo não vinculado a entidades apresentou, respectivamente, índices aproximados de 29%, 35% e 37% do público total dessa categoria (Tabela 6).

Tabela 6 – Engajamento associativo do público das assembleias regionais do OP de Porto Alegre, segundo ter sido ou não informado sobre o OP através de Associação de Moradores.

ANO		INFORMADO(A) ATRAVÉS DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES					
		NÃO		SIM		TOTAL	
		TOTAL	(%)	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
1998	Participa de entidades	259	45,9	305	54,1	564	100,0
	Não participa de entidades	189	71,1	77	28,9	266	100,0
	Total	448	54,0	382	46,0	830	100,0
2000	Participa de entidades	271	39,7	411	60,3	682	100,0
	Não participa de entidades	284	65,1	152	34,9	436	100,0
	Total	555	49,6	563	50,4	1.118	100,0
2002	Participa de entidades	274	41,4	388	58,6	662	100,0
	Não participa de entidades	313	63,2	182	36,8	495	100,0
	Total	587	50,7	570	49,3	1.157	100,0

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999, 2002, 2003).

Conforme esperado, os testes de correspondência apresentaram associação positiva elevada (acima do número seis), nos três anos disponíveis, entre ter sido informado sobre o OP através de associações de moradores e participar de entidades. A divulgação através de associações de moradores expressa uma forma de mobilização conduzida a partir dos esforços dos dirigentes dessas entidades e das lideranças comunitárias. Pode-se incluir, ainda, dentro dos esforços de mobilização das lideranças comunitárias e dirigentes de entidades, a divulgação do OP através de “delegados ou conselheiros do OP”, nos casos em que determinada gestão da entidade assume uma identidade fortemente vinculada com as atividades do OP.

O segundo teste realizado correlacionou a variável “participação associativa” com a variável “ter sido ou não convidado para participar do OP através de amigo, parente ou vizinho”. Estatisticamente, o teste do qui-quadrado apresentou significância e o resíduo ajustado, associação positiva. Nesse caso, a associação esteve presente, nos três anos disponíveis, entre não participar de entidades e ter sido convidado por amigo, parente ou vizinho. Por outro lado, conforme esperado, as variáveis de participação associativa e não ter sido convidado por contatos oriundos de redes pessoais também estiveram associadas positivamente nos três anos disponíveis (1998, 2000 e 2002).

Tabela 7 – Público das assembleias regionais do OP, com ou sem participação em entidades, segundo ter sido ou não convidado para participar do OP através de amigo, parente ou vizinho.

ANO		CONVIDADO(A) POR AMIGO, PARENTE OU VIZINHO					
		NÃO		SIM		TOTAL	
		TOTAL	(%)	TOTAL	(%)	TOTAL	(%)
1998	Participa de entidades	500	88,7	64	11,3	564	100,0
	Não participa de entidades	210	78,9	56	21,1	266	100,0
	Total	710	85,5	120	14,5	830	100,0

2000	Participa de entidades	578	84,8	104	15,2	682	100,0
	Não participa de entidades	312	71,6	124	28,4	436	100,0
	Total	890	79,6	228	20,4	1.118	100,0
2002	Participa de entidades	529	79,9	133	20,1	662	100,0
	Não participa de entidades	306	61,8	189	38,2	189	100,0
	Total	835	72,2	322	27,8	1.157	100,0

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Cidade (1999, 2002, 2003).

Em suma, o que os dados aqui apresentaram pode ser resumido abaixo. A partir de 2002 houve certa estagnação nas taxas de comparecimento às assembleias regionais do OP. Trata-se de um quantitativo agregado que tem se mantido, nas assembleias regionais, entre doze e dezesseis mil participantes. Proporcionalmente, esses quantitativos de participantes passaram por uma transformação das suas características de engajamento associativo, ao ponto de, em sua maioria, não estar engajado em estruturas associativas formais (entidades, associações ou movimentos sociais).

Dessa forma, diante da expansão percentual de públicos que não participam de entidades, outras transformações em variáveis no que se refere ao perfil do público das assembleias estão acompanhadas pela transformação das taxas verificadas dessa variável dependente (participação nas entidades). Neste trabalho foi apresentada a influência da participação associativa nas seguintes variáveis, embora certamente estejam acompanhadas por outras¹⁹ não apresentadas neste trabalho: escolaridade, participação anterior no OP, preferência político-partidária e forma como o participante foi informado/ convidado para a reunião. Trata-se de um fenômeno que requer, porém, maior aprofundamento analítico sobre suas motivações no âmbito da participação, suas vinculações com (pessoas ligadas a) associações voluntárias e suas respectivas dinâmicas político-partidárias.

¹⁹ Outras variáveis não foram apresentadas neste tópico por não possibilitar uma análise longitudinal, a exemplo da variável “com que grupo ou entidade você veio à reunião?”, incluída nos surveys de 2000 e 2002.

4 PARTICIPAÇÃO MOBILIZADA E ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NA REGIÃO NORTE DE PORTO ALEGRE

Durante a etapa de projeto da pesquisa, a escolha do caso a ser analisado em profundidade foi definida conforme os seguintes critérios: o caso deveria abranger uma região de Porto Alegre cujo passado fosse marcado pela existência de uma forte tradição associativa local. Com a transição desses movimentos comunitários para o processo de participação institucional, o segundo critério observado foi que o perfil associativo do público dessa unidade regional deveria apresentar um declínio semelhante à tendência geral das demais regiões da cidade. Chegou-se, por fim, ao contexto da região Norte e aos resultados desenvolvidos neste capítulo.

Na maior parte das reuniões e assembleias presenciadas, assim como das entrevistas realizadas, os registros foram realizados de duas maneiras: anotações no caderno de campo e, principalmente, registros em áudio através de gravador digital. A inserção no campo de pesquisa contou ainda com diversas atividades de contatos e de observação referentes aos bastidores das atividades de mediadores (conselheiros, dirigentes, secretários municipais e gestores de governo), que serviram de aprofundamento para a compreensão mais ampla de como se articulam as instâncias do Orçamento Participativo (COP, CAR, Secretarias Municipais, FROP, CROP e entidades) e os indivíduos e grupos que dele participam.

Contudo, a principal fonte de dados foi àquela obtida através das entrevistas. O gerenciamento desses dados não estruturados foi realizado através do software NVIVO, em duas etapas: inserção das “fontes”, ou seja, das entrevistas transcritas, e “nós e classificação”, em que as entrevistas foram analisadas e categorizadas de acordo com os tópicos (nós) estabelecidos durante a elaboração do roteiro de entrevistas semiestruturadas.

4.1 Indicadores sociais e demográficos

A região Norte, hoje, é formada pelo bairro Sarandi e por uma parte do bairro Rubem Berta. A população total de 2010, segundo dados do IBGE, é de 91.872

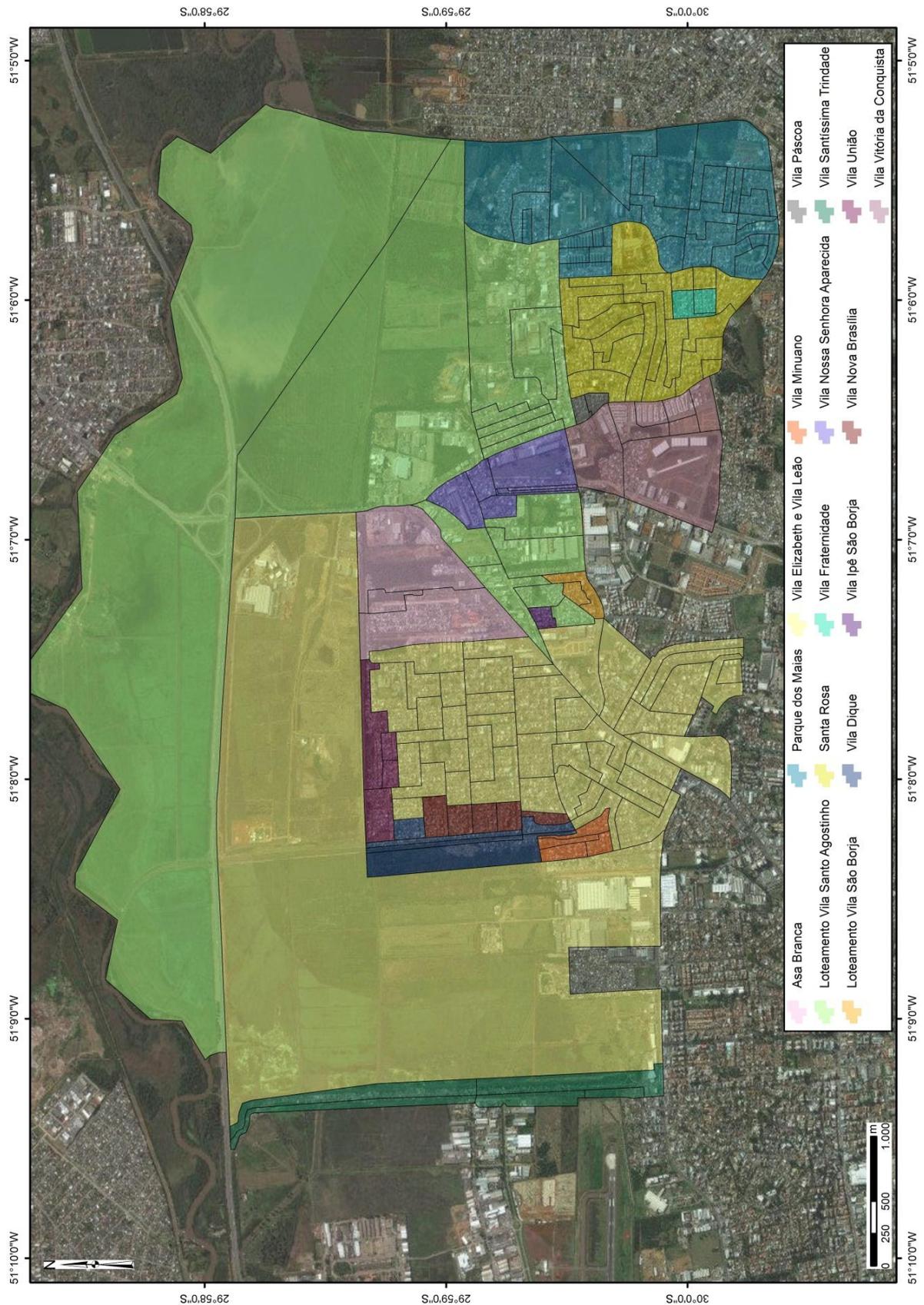
peças. Nos anos 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município de Porto Alegre²⁰ era de 0,865, média considerada na classificação como “alta”.

Utilizou-se para realizar o mapeamento as demarcações por setores censitários do IBGE e também o critério de identificação construído pelos próprios moradores e lideranças da região, disponível no documento produzido pelo ObservaPOA (2013). Ao se observar a amostragem qualitativa definida pela pesquisa, orientada pela diversidade de casos, deve-se levar em conta que algumas dessas localidades ilustradas a seguir não foram contempladas na amostra. Por outro lado, mesmo naqueles territórios que tiveram participação de entrevistados, deve-se levar em conta que esses depoimentos não representam uma abordagem exaustiva de cada localidade, visto que muitas outras versões e experiências associativas poderiam ter sido registradas. Trata-se de uma análise contextual, com uma abrangência limitada de casos e de localidades.

Na Figura 2, é possível visualizar as principais demarcações dos locais de moradia da região Norte. As Vilas Santo Agostinho (grifado na cor verde claro) e Elizabeth e Leão (grifado na cor amarelo claro) são as mais abrangentes do ponto de vista territorial, não tendo sido incluídas como vinculadas a nenhum entrevistado. Os locais que apresentaram vinculações com a atuação de entrevistados foram as seguintes: Asa Branca, Ipê – São Borja, Minuano, Nossa Sr.^a Aparecida, Parque dos Maias, Santa Rosa, União e Vitória da Conquista.

²⁰ No Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre, a cidade está dividida em 163 Unidades de Desenvolvimento Humano. A região Norte é composta por 16 Unidades. Tais divisões foram realizadas através dos bairros constituídos por lei e através da identificação popular. (Disponível em: www.observapoa.com.br. Acesso: agosto de 2014).

Figura 2 – Distribuição territorial das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte de Porto Alegre por setores censitários.



Analisando os indicadores socioeconômicos das dezesseis (16) Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte, as condições de vida experimentadas por algumas comunidades são problemáticas. À exceção de duas Unidades que podem ser classificadas como predominantemente de camadas médias, “Parque dos Maias e Elizabeth” e “Leão”, todas as demais Unidades estão próximas de um cenário majoritariamente formado por setores sociais de baixa renda. O que eleva a média geral dos indicadores sociais da região é justamente o fato das duas UDH citadas acima abrangerem mais de 40 mil pessoas, o que corresponde quase à metade da população total da região.

Na região Norte, o IDH no mesmo ano foi de 0,780, classificado como “médio”. Outros indicadores sociais dessa região, durante o ano de 2000, também apresentam resultados inferiores aos da cidade. Na Tabela 8 está relacionado um conjunto de indicadores demográficos de cada uma das dezesseis UDH localizadas na região Norte:

Tabela 8 – Indicadores demográficos das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte.

UNIDADES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	POPULAÇÃO	ÁREA (KM²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB./KM²)
LOCALIDADES INCLUÍDAS NA AMOSTRAGEM			
Vitória da Conquista	676	0,76	892,9
Minuano	2.609	0,11	23.778,9
Ipê – São Borja	837	0,05	17.249,1
Asa Branca	2.235	0,77	2.898,6
Santa Rosa	18.794	1,14	16.535,9
Nossa Sr. ^a Aparecida	3.070	0,39	7.888,7
União	1.725	0,14	12.737,6
Parque dos Maias	17.362	1,91	9.078,1
LOCALIDADES NÃO INCLUÍDAS NA AMOSTRAGEM			

Elizabeth e Leão	23.004	10,47	2.197,2
Santo Agostinho	7.759	11,06	701,8
Páscoa	460	0,02	25.564,7
Fraternidade	2.049	0,06	33.348,5
São Borja	1.416	0,06	22.395,4
Dique	3.919	0,33	11.702
Nova Brasília	3.672	0,18	19.946,2
Santíssima Trindade	533	0,17	3.072,1
Total da região Norte	91.872	28,76	3.194,44

Fonte: ObservaPOA, 2013.

O índice de pobres de Porto Alegre foi de 11,33% enquanto na região Norte foi de 13,63%. A taxa percentual dos responsáveis por domicílio com menos de quatro anos de estudo foi de 12,05% em Porto Alegre e 19,93% na região Norte. Em relação à questão da renda, o percentual de responsáveis pelo domicílio com renda de 1 a 2 salários mínimos é de 13,46% em Porto Alegre e 20,42% na região Norte. Esses dados mais gerais indicam algumas disparidades em termos socioeconômicos nas comunidades da região Norte.

Proporcionalmente ao tamanho da população de cada UDH, as comunidades que apresentam piores indicadores de qualidade de vida são as seguintes: Santíssima Trindade, Dique, Vitória da Conquista, Páscoa, Fraternidade, Minuano, Ipê-São Borja e Asa Branca. A situação de pobreza não define, necessariamente, o grau de mobilização social, embora algumas dessas comunidades tenham promovido, em sua história recente, grandes comparecimentos às reuniões do OP, como é o caso das vilas Vitória da Conquista, Minuano, Ipê-São Borja e Asa Branca.

Tabela 9 – Indicadores socioeconômicos das Unidades de Desenvolvimento Humano da região Norte.

UNIDADES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	PERCENTUAL DE POBRES	RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO COM MENOS DE	RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO COM RENDA
------------------------------------	----------------------------------	----------------------	--	---------------------------------------

			DE 4 ANOS DE ESTUDO (%)	DE 1 A 2 SM (%)
LOCALIDADES INCLUÍDAS NA AMOSTRAGEM				
Vitória da Conquista	0,687	42,72%	34,31%	39,22%
Minuano	0,762	19,58%	31,98%	24,75%
Ipê – São Borja	0,764	19,58%	30,05%	35,96%
Asa Branca	0,769	19,58%	31,29%	35,43%
Santa Rosa	0,774	14,17%	23,97%	23,41%
Nossa Sr. ^a Aparecida	0,772	19,58%	23,82%	23,82%
União	0,775	19,58%	22,36%	23,37%
Parque dos Maias	0,849	5,09%	9,33%	14,50%
LOCALIDADES NÃO INCLUÍDAS NA AMOSTRAGEM				
Elizabeth e Leão	0,848	6,90	16,41%	15,51%
Santo Agostinho	0,774	19,58	23,0%	23,82&
Páscoa	0,711	33,34	26,55%	32,74%
Fraternidade	0,715	33,34	29,12%	28,11%
São Borja	0,767	19,58	20,84%	31,93%
Dique	0,681	42,72	33,04%	28,90%
Nova Brasília	0,771	19,58	25,92%	21,03%
Santíssima Trindade	0,673	42,72	48,76%	33,88%
Total da região Norte	0,780	13,63%	19,93%	20,42%

Fonte: ObservaPOA, 2013.

Em termos de serviços e infraestrutura, a SMED administrava na região Norte, segundo levantamento de 2010, seis (6) Escolas Municipais de Ensino Básico e Fundamental que atendem um público total de 7.147 estudantes. Outras cinco (5)

Escolas Municipais de Ensino Infantil atendiam um público estimado em 526 alunos. Em 2010, verificou-se que havia dezessete (17) Escolas de Educação Infantil conveniadas com a PMPA, o que no total correspondia ao atendimento de 1.118 crianças.

Em 2014, contabilizaram-se pelo menos 20 entidades conveniadas com a SMED, voltadas à educação infantil (antigas creches comunitárias). Nem todas essas entidades mantêm participação regular no processo. Desse total, o equivalente a sete (7) Escolas de Educação Infantil foram incluídas nas entrevistas, já que uma das entidades incluídas na análise conta com várias sedes.

A expansão dos telecentros comunitários, a partir de meados da década de 2000, também é um serviço bastante resquisitado na região pelas associações de moradores. Ao todo, em 2010, havia cinco (5) telecentros conveniados com a SMDH (Secretaria Municipal de Direitos Humanos) na região, em parceria com as seguintes entidades (que ficam responsáveis pela manutenção do local e pela contratação dos monitores): Associações de Moradores da Vila Esperança Cordeiro, Associação de Moradores da Vila Minuano, Associação de Moradores da Vila Asa Branca, Associação Comunitária da Nova Gleba e Associação de Moradores da Grande Santa Rosa. A SMDH é responsável também pelo trabalho da Guarda Municipal, especialmente na questão da segurança dos órgãos mantidos por outras secretarias e departamentos municipais.

A região conta ainda com um leque de serviços nas áreas de Saúde, Segurança e Meio Ambiente. Até o ano de 2010, a SMS mantém na região Norte, através do Programa “A Receita é Saúde”, seis (6) UBF (Unidades Básicas de Saúde) e oito (8) USF (Unidades de Saúde da Família). Essas unidades são voltadas ao atendimento básico nas respectivas comunidades onde estão localizadas. No Orçamento Participativo, as demandas nessa área consistem geralmente na compra de materiais e equipamentos, reforma para ampliação ou manutenção física desses postos de saúde ou, então, a construção de novas unidades em localidades desprovidas de atendimento básico de saúde.

Apesar de um intenso processo de reivindicação em torno do tema da regularização fundiária, especialmente durante toda a década de 1990, na maior parte das regiões de Porto Alegre, hoje, segundo informantes da pesquisa de

campo, tornou-se cada vez mais escasso, a execução de programas de urbanização de vilas e reassentamento realizados através do DEMHAB na região Norte.

Provavelmente, o problema da limpeza urbana na região Norte constitui um dos principais desafios enfrentados por moradores e pelo poder público na região Norte, juntamente com a questão das obras pluviais, fluviais e de saneamento básico em geral. O DMLU prevê o recolhimento diário dos denominados “focos de lixo” que consiste basicamente no descarte de resíduos em lugares indevidos (arroyos, avenidas, praças, etc.). Uma vez por ano, o DMLU promove em cada comunidade o “Bota-Fora”, um recolhimento específico de objetos cujas coletas domiciliares regulares não podem transportar. Obras de infraestrutura urbana são realizadas pelo DMAE e pelo DEP, especialmente os investimentos em drenagem e saneamento básico. Devido a uma soma de fatores, tais como as características geográficas da região (alagadiça), os padrões de ocupação desordenados e o acúmulo de resíduos sólidos em locais inapropriados, esses três departamentos são bastante requisitados pelas comunidades da região.

Por fim, a SMOV é outra pasta da prefeitura com presença significativa junto às regiões do OP. Anualmente, os delegados das regiões são consultados nos FROP por integrantes dos CAR respectivos para decidir em quais vias será realizada a “conservação permanente” pela prefeitura. Uma das responsabilidades dessa secretaria remete às demandas relacionadas ao transporte público pela Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e à iluminação pública. Outros serviços específicos relativos ao trânsito e a sinalização das vias são encaminhados à EPTC, através de solicitações feitas pela população ao gestor de Excelência em Serviços do CAR ou então diretamente para a prefeitura via ligação telefônica.

4.2 Método qualitativo da pesquisa de campo

Alguns esclarecimentos prévios sobre os procedimentos metodológicos da escolha das unidades de análise se fazem necessários. É importante mencionar o fato de que a inclusão dos entrevistados ocorreu, predominantemente, pelo comparecimento regular dos participantes nas reuniões do FROP Norte durante o ano de 2013, mediante observação direta. Através de consultas realizadas nas atas

dessas reuniões e de conversas com informantes do campo de pesquisa, fez-se necessário reduzir o número de microrregiões investigadas, em virtude das mais de quarenta microrregiões, que inclui inclusive comissões de rua, e comunidades existentes em toda a região Norte. Portanto, foi através desse levantamento informal de comunidades e entidades “mais mobilizadas e assíduas” nas instâncias do OP que se chegou ao número final de unidades de análise contempladas²¹.

Na tentativa de buscar maior diversidade de depoimentos²² de antigos militantes comunitários sobre como era o associativismo na região e as comunidades mais mobilizadas à época, foram realizadas tentativas de localizar esses “antigos participantes”, sendo descoberta uma verdadeira rede informal de “veteranos” do associativismo comunitário da região, embora a conexão desses laços estivesse em sua maior parte “adormecida”, devido ao afastamento de parte dessas pessoas em relação ao processo institucional participativo.

A vantagem do método qualitativo em pesquisa social consiste na ênfase conferida à profundidade das variáveis investigadas e, ao mesmo tempo, na incorporação de elementos não previstos pelo pesquisador. Para a definição do número de entrevistados foi considerado o critério qualitativo de fechamento amostral por saturação de dados, sendo as entrevistas suspensas depois de constatado que a maior parte dos elementos incorporados no roteiro de entrevistas pouco acrescentava em termos de informações inexploradas pelos demais entrevistados. Segundo Fontanella et al (2008):

O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados. Noutras palavras, as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo

²¹ Verificou-se posteriormente que dois grupos específicos, com presença expressiva nas assembleias da região Norte não foram incluídos na amostra qualitativa: a Vila Recanto do Chimarrão e o Loteamento do Bosque.

²² A negociação prévia com os entrevistados garantiu, através da entrega de um documento institucional do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS (Anexo 1), um certificado de confidencialidade dos depoimentos. Fez parte do combinado prévio com os participantes, a garantia de que seriam utilizados nomes fictícios ou siglas no lugar dos nomes verdadeiros, e que a utilização dos dados tem por finalidade exclusiva o avanço do saber acadêmico. Ainda foi acrescentada a garantia de não divulgação das eventuais filiações político-partidárias (entretanto, sua posição de oposição, situação ou independentes ao atual governo municipal são quase que indissociáveis das práticas discursivas e das observações teóricas da pesquisa).

significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados (FONTANELLA et al., 2008, p. 17).

O desenho da pesquisa foi concebido para o desenvolvimento de entrevistas individuais, no entanto, circunstâncias próprias do campo de pesquisa levaram a realização de entrevistas com duplas em três oportunidades. Trabalhou-se, portanto, com treze (13) Unidades de Análise mistas que equivale ao número de entrevistas semiestruturadas conduzidas com um total de dezesseis atuais (ou antigos) participantes do Orçamento Participativo da região norte. Duas (2) Unidades de Análise contam com a participação de entrevistados que não estão mais engajados no Orçamento Participativo atualmente, mas que tem em suas trajetórias vinculações anteriores com esse processo. As demais onze (11) Unidades de Análise são formadas exclusivamente por indivíduos, à época da pesquisa de campo, inseridos como representantes da prefeitura municipal, nas instâncias do OP localizadas na região Norte, seja por sua atuação na esfera governamental (2) ou por seu engajamento associativo (9).

Nos dois casos caracterizados pela atuação dos entrevistados na esfera governamental, a trajetória individual de ambos é marcada por um trânsito contínuo: ora gestor governamental, ora militante comunitário da região norte. Contudo, quando ocupam cargos nas instâncias de governo, geralmente se tornam membros da equipe do CAR Norte, devido à posição estratégica ocupada por esses atores dentro do movimento comunitário da região e em razão de suas vinculações político-partidárias de coalização governamental. Haja vista essa dupla atuação, optou-se por posicioná-los, nesta pesquisa, enquanto membros governamentais. A justificativa se deve ao fato de, no momento em que as entrevistas foram realizadas, um dos entrevistados haver recentemente se desligado do cargo de gestor, mas informalmente manter certas atribuições administrativas junto aos demais gestores governamentais. No outro caso, o entrevistado estava vinculado formalmente ao CAR Norte.

Quanto às outras onze unidades de análise (com entrevistas individuais ou em duplas), baseadas nos depoimentos de líderes comunitários com envolvimento atual (9) ou anterior (2) com o Orçamento Participativo na região, correspondem à inclusão de sete das dezesseis (16) UDH da região Norte, devido às comunidades de origem de cada entrevistado. Considerada a divisão microrregional informal da

região, dez comunidades da região foram abrangidas pelo número de entrevistados. Dentro de uma UDH específica, que abrange um universo de aproximadamente dez “microrregiões” existentes, foram entrevistados dirigentes de três microrregiões diferentes que correspondem às Unidades de Análise 6, 7 e 8. Em outra UDH, uma região com intensa mobilização durante a primeira década do OP, localizam-se as Unidades de Análise 9 e 10.

De acordo com o levantamento realizado através das atas e das listas de presenças das três primeiras reuniões do FROP da Norte, em 2013, a média de comparecimento do conjunto de entidades da região variou entre 15 e 20, representadas por, no mínimo, uma pessoa. A partir das entrevistas e da observação das assembleias regionais nos anos de 2012 e 2013, foi possível identificar as comunidades (ou entidades setoriais) que apresentaram o maior potencial de mobilização no período recente, através das próprias falas e discursos dos delegados e conselheiros da região.

A maior parte das entidades representadas no FROP se fazem presentes pela participação de um baixo número de cidadãos, que eventualmente apresentam índices mais elevados de comparecimento em algum momento de suas respectivas trajetórias no Orçamento Participativo. Por último, identificaram-se ainda comunidades que se desvincularam do OP, seja por mudanças na orientação política da direção das entidades ou, não menos importante, porque alcançaram um patamar de infraestrutura urbana que outras comunidades atualmente reivindicam através do OP.

Antes de explicitar como foram planejadas as entrevistas e o posterior gerenciamento dos dados não estruturados, cabe apresentar os atributos pessoais dos dezesseis (16) indivíduos entrevistados. O perfil dos entrevistados é basicamente o seguinte: a maioria é do sexo feminino (56%), com idade mínima variando entre 40 e 60 anos (81%), ou mais (19%), e com nível de escolaridade distribuídos entre ensino fundamental (25%), ensino médio (50%) e ensino superior (25%), seja completo ou incompleto. O local de nascimento dos inquiridos, à exceção de um caso não respondido, remete a diferentes municípios do interior do Estado do Rio Grande do Sul (66,5%), a cidade de Porto Alegre (20%) e outros Estados do país (13,5%).

O tempo de moradia na região Norte revela uma trajetória consideravelmente longa dos entrevistados, visto que apenas um caso (6,2%) declarou residir há menos de 15 anos, enquanto que os demais declararam morar entre 16 a 30 anos (43,8%) ou por 30 anos ou mais na região (50%). A questão da vinculação formal dos participantes com entidades, no momento em que as entrevistas foram realizadas, foi dividida em quatro categorias: presidente da entidade (37,5%), membro da diretoria ou associado (43,8%), sem vinculação formal (6,2%) e gestor governamental (12,5%). Por último, quando perguntados em que período iniciou a participar do OP na região, metade (50%) respondeu “antes de 1998”, enquanto outros iniciaram entre 1999 e 2005 (18,75%) ou a partir de 2005 (18,75%). Dois entrevistados não responderam essa questão (12,5%).

Nesse sentido, o perfil dos dezesseis entrevistados apresenta significativa presença de mulheres (56%), escolaridade mais elevada, média de idade mais avançada, longo tempo de moradia na região, boa parte situados no grupo dos casados (50%).

Tabela 10 - Síntese dos atributos pessoais dos entrevistados

UNIDADE DE ANÁLISE	SIGLA DO ENTREVISTADO	SEXO	IDADE
1	E1	Feminino	50 anos
	E2	Feminino	55 anos
2	E3	Masculino	42 anos
3	E4	Masculino	67 anos
4	E5	Feminino	57 anos
5	E6	Feminino	52 anos
6	E7	Masculino	46 anos
	E8	Feminino	50 anos
7	E9	Feminino	68 anos
	E10	Feminino	48 anos

UNIDADE DE ANÁLISE	SIGLA DO ENTREVISTADO	SEXO	IDADE
8	E11	Masculino	48 anos
9	E12	Feminino	52 anos
10	E13	Feminino	60 anos
11	E14	Feminino	50 anos
12	E15	Masculino	61 anos
13	E16	Masculino	59 anos

Fonte: pesquisa de campo.

Os esforços de aquisição de dados através da composição do roteiro de perguntas semiestruturadas²³ incluiu os seguintes tópicos: (a) trajetória pessoal de engajamento em associações voluntárias e no OP, (b) características organizacionais da entidade que dirige ou participa (número de filiações, sede, convênios, serviços prestados à comunidade, etc.), (c) como ocorre atualmente o processo de mobilização institucional participativa na região (d) mudanças identificadas nas características da mobilização participativa e da conjuntura associativa da região ao longo do processo. Deve-se destacar que, independentemente se o entrevistado fosse membro de instâncias de governo ou de organizações da sociedade civil, foi utilizado o mesmo roteiro de perguntas em todas as entrevistas, não obstante o roteiro ter sido aprimorado a cada nova entrevista.

Realizada a delimitação empírica da região Norte, a pesquisa de campo incluiu cinco reuniões preparatórias no FROP Norte, uma assembleia na região Norte e

²³ Previamente a elaboração do roteiro de perguntas semiestruturadas, planejou-se a aplicação de um questionário estruturado em uma reunião de delegados do FROP Norte (Apêndice 2). O questionário abordava, além dos atributos pessoais, vinte e duas perguntas sobre diversos tópicos, tais como: “recrutamento”, “mobilização nas microrregiões”, “grau de engajamento da comunidade nas associações de bairro”, e etc. No entanto, verificou-se que quase a totalidade do público (mais de duzentas pessoas) não havia comparecido à reunião porque eram delegados do OP, mas sim por pertencerem a uma comunidade interessada em uma pauta específica da reunião ocorrida naquele dia. Devido à impossibilidade de aplicação do questionário, muito embora observações significativas tenham contribuído para compreender a dinâmica flexível da participação no FROP daquela região, foi dada continuidade ao planejamento de reunir um conjunto de entrevistados com trajetórias de engajamento mais sólidas na região.

outras inúmeras visitas informais às sedes das entidades para a realização das entrevistas e encontros entre agentes de governo e dirigentes de entidades.

A frequência exaustiva nessas assembleias foi realizada no intuito de reunir informações básicas para o planejamento e para a execução da investigação. Nesse sentido, como as reuniões nos FROP não contemplavam suficientemente as práticas de mobilização que cada dirigente de entidade ou “liderança” comunitária empregava junto à base social das suas respectivas comunidades, a técnica de entrevista semiestruturada foi considerada a mais adequada para produzir as informações compatíveis ao objeto e ao problema da pesquisa. Acompanhar as assembleias regionais e temáticas teve como resultado a formulação de perguntas no roteiro de entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1).

Os locais escolhidos para os encontros com os entrevistados foram, na maior parte dos casos, nas respectivas sedes das entidades. As etapas seguintes consistiram na transcrição das gravações em áudio e, por último, na análise de conteúdo através do software NVIVO. No programa NVIVO existem três instâncias de gerenciamento de dados: “Fontes”, “Nós e Classificação” e “Classificações e Atributos”. Nessa pesquisa, foi possível avançar até a segunda etapa.

4.3 Mudanças no contexto associativo da região Norte

Na etapa da condução das entrevistas procurou-se abordar os seguintes tópicos gerais: “quais mudanças podem ser identificadas nas características da mobilização participativa e da conjuntura associativa da região?” e, desde uma perspectiva temporal da ação coletiva, “como ocorre atualmente o processo de mobilização participativa?”. Para se chegar aos resultados apresentados a seguir, foi abordado um conjunto de tópicos específicos: “quais grupos são mais mobilizados atualmente (e quais eram anteriormente)?”, “como é realizada a mobilização dos contatos (participantes)?”, “como é organizado o transporte para os indivíduos participantes das assembleias?” e como são as “relações com a política institucional e com as estruturas administrativas da prefeitura”. Os resultados, obtidos das questões acima elencadas, serão interpretados à luz da perspectiva metafórica das redes sociais, de

acordo com os fundamentos teóricos dos conceitos de engajamento cívico e participação mobilizada.

Inicialmente, serão abordados os resultados acerca das mudanças nas características da mobilização participativa e da conjuntura associativa da trajetória do OP. No final da década de 1980 era perceptível certo refluxo dos movimentos populares da região, embora ainda fossem mantidas articulações em nível regional através do CPZN. Essa organização social, inicialmente, atuava no encaminhamento de reivindicações ao poder público e no auxílio político e burocrático a um conjunto de ocupações irregulares ocorridas nessa mesma década. Depois, foi responsável pela condução das assembleias regionais do OP até aproximadamente 1993, quando foi iniciado o processo de criação das estruturas institucionais orientadas pelo critério de participação aberta e individual (FROP, Assembleias, CAR, CROP, COP).

Certos traços do associativismo característicos dos movimentos de bairro da região apresentaram sobrevida no final da década de 1980, especialmente, a questão da centralidade das estruturas formais associativas no controle dos programas sociais voltados à população mais pobre. Exemplos dessas políticas de repasse de recursos controlados pelas associações de bairro remetem às negociações em torno dos programas habitacionais, os recursos destinados à construção de creches provenientes da LBA e o programa do “ticket do leite” que também dependia da existência de associações formalmente constituídas. A multiplicação de associações de bairro foi estimulada pela criação desses programas, não obstante o curto ciclo que tiveram. Conforme avaliação de um entrevistado com larga experiência associativa na região, esses eram os três pilares que favoreciam a participação social em organizações civis:

primeiro, foi que nos anos de 1980 havia muito interesse das comunidades em participar das associações foi na questão da habitação, das ocupações, da regularização, conseguir casa, naquela época o DEMHAB construía casa e tudo. A associação fazia os “meios de campo”, tudo isso. Na vila União, bem antes do OP, onde eu era presidente, nós colocamos todo o esgoto cloacal, a iluminação pública, tudo era luta nossa com a comunidade fazendo reunião com 50, 60, 100 ou 150 pessoas. (...) A comunidade precisava então eles participavam. A segunda questão foi o ticket do leite: nunca foi construída tanta associação como na época do ticket do leite, de 1986 até 1988 por aí, quando terminou o ticket do leite. Quem não tinha uma entidade constituída não ganhava. Então todo

mundo constituía a associação. Tem associação aí que só existiam naquela época, e nisso eu te digo que tem mais de 100 entidades daquela época que nunca mais funcionou, só por causa do ticket do leite. (...) Naquela época também tinha muita mobilização porque as associações eram mantenedoras das creches. Naquela época de 1980, 1987 ou 1989, foi que a LBA construiu todas as creches de Porto Alegre (...). Ela que repassava esses recursos pra construção de creches na época e os convênios começaram bem depois. Naquela época as creches tinham que sobreviver com uma contribuição das pessoas que tinham seus filhos atendidos (Unidade 12, masculino, 61 anos).

Quatro aspectos sobre a transformação da conjuntura associativa a partir da década de 1990 em diante foram identificados. O primeiro aspecto corresponde à maior descentralização institucional do OP, ao longo da década de 1990, através de reuniões locais nas dezenas de microrregiões que formavam a região Norte. Cada associação, comissão de rua ou vila realizava uma reunião local aberta a fim de levantar as prioridades e eleger os delegados. Com a mudança do formato institucional do OP, em 2001, resultante do modelo proposto pelo Grupo de Trabalho “Modernização do OP” criado pela Administração Municipal, a preparação para os ciclos anuais do OP foram centralizadas nos FROP e muitos participantes percebem que as reuniões preparatórias entre os moradores nas associações se tornaram cada vez mais raras.

Conforme já frisado, essa mudança institucional alterou o formato anterior dividido em duas rodadas de assembleias por região para uma rodada única. A intenção formal de mudar a dinâmica do processo, em um período de profunda crise fiscal do município, parece ter contribuído para uma crescente diminuição de práticas mais qualitativas de participação em grupo em detrimento de uma participação mais pragmática.

O segundo aspecto se refere ao recuo qualitativo da participação de comunidades constituídas no processo de mobilização social até o final da década de 1980. Comunidades tradicionais do movimento associativo da região (Santa Rosa, Nova Gleba, Asa Branca, Santíssima Trindade (Dique), Parque dos Maias, Nossa Senhora Aparecida, União, Nova Brasília, Santo Agostinho, Elizabeth, entre outras) foram progressivamente arrefecendo a mobilização institucional participativa, na maior parte dos casos, porque já alcançaram o acesso de muitos serviços públicos. Por outro lado, grupos com trajetórias de mobilização relativamente mais recente (Loteamento do Bosque, Dois Irmãos, Vitória da Conquista, Jenor Jarros,

ACOMPAR, 14 de Novembro, Recanto do Chimarrão e etc.) passaram a se mobilizar com regularidade nos últimos anos. Entre as poucas exceções que mantiveram trajetórias de mobilização ao longo do processo foram duas comunidades: Minuano e Ipê-São Borja.

Parte considerável do primeiro grupo de locais de moradia citado no parágrafo acima, mantém participação ativa nos encontros regulares do OP (FROP, assembleias e outros canais de participação institucional), através dos operadores das organizações civis formalmente constituídas. O que se procura enfatizar é a questão das mudanças de conjuntura, no que se refere à extensão e aos esforços de mobilização nos núcleos populares da região, na lógica da presença do número de delegados, isto é, do ponto de vista quantitativo.

O terceiro aspecto é representado pela transformação da política de assistência social a nível nacional e local, através da Lei de Orgânica de Assistência Social (LOAS) e, no caso de Porto Alegre, principalmente (mas não só) a Secretaria Municipal de Educação (SMED) através do FUNCRIANÇA e outros programas. Esse novo contexto apresenta forte relação com o próximo fator a ser destacado, ou seja, a formação de grupos associativos demandantes desses serviços públicos em detrimento de outros grupos e demandas.

O quarto fator está relacionado aos “tipos de associativismo”, do qual se pode apontar para uma transformação importante: o parcial rompimento da vinculação entre os movimentos populares e os grupos ligados às instituições de ensino da região. Algumas direções de associações de moradores (Parque dos Maias, Nova Gleba, Grande Santa Rosa, entre outras), em épocas diversas, procuravam manter proximidade das instituições de ensino. Algumas associações ainda mantêm, mesmo que fragilmente, alguma iniciativa pontual em parceria com instituições de ensino, a exemplo do programa Escola Aberta.

No FROP da região Norte, parte majoritária do movimento comunitário defendeu a posição (possivelmente por volta de 2005), de restringir a participação ao conjunto de vilas. Essa questão, apontada no segundo capítulo, foi levantada pelos participantes entrevistados. O motivo para isso se deve aos supostos “inchaços” nas assembleias da região Norte de grupos de estudantes, perpetrados por alguns diretores dessas instituições a fim de conquistas demandas para as escolas, seguido

do não comparecimento às reuniões regulares do FROP. A participação de centros religiosos também foi informalmente impedida no intuito de evitar conflitos entre a pluralidade de orientações religiosas existentes em cada comunidade.

A primeira década do OP na região Norte foi marcada também pela presença expressiva de cooperativas de habitação e geração de renda. Havia participação institucional das cooperativas das vilas Ipê-São Borja (organização atualmente extinta), Parque dos Maias (na área de habitação), Dique (catadores de materiais recicláveis) e Nossa Senhora Aparecida (na área de geração de renda). Esse tipo de associativismo foi se concentrando, a partir da criação das assembleias temáticas do OP, em 1994, na temática do Desenvolvimento Econômico (atualmente, chamada de “Temática do Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho”).

Assim, na medida em que esses grupos (cooperativas, instituições de ensino e centros religiosos sem inserção em atividades de assistência social) foram perdendo espaço, as associações de moradores (convertidas ou não em Escolas de Educação Infantil, telecentros e etc.), parecem ter se constituído no principal tipo de organização civil nas instâncias regionais do OP na região, assim como as que atuam em atividades setoriais, como nas áreas de educação e assistência social.

O movimento pela construção de creches é um caso emblemático e analiticamente estratégico das questões abordadas nesta pesquisa, em decorrência da formatação dessa política pública, em Porto Alegre, estar entrelaçada com a trajetória do OP. A crise de sustentabilidade das creches comunitárias, constituídas desde o final da década de 1970, ocorre com a extinção da LBA, por volta do ano de 1991. Grande parte dessas entidades de matriz assistencial foi buscar apoio nos Conselhos Populares regionais. Nos anos seguintes, esse movimento de ampliação da rede de convênios foi particularmente intenso entre a rede de associações de bairro da região Norte, especialmente a partir de 1995. Nesse contexto, o OP passou rapidamente a ser uma alternativa a esses grupos interessados na manutenção e expansão dos convênios, a partir da criação da Política Nacional de Assistência Social (LOAS) e da Criança e do Adolescente (FUNCRANÇA).

As consequências políticas e organizacionais desse processo, embora essa inferência careça de maior sistematicidade neste trabalho, inclui a modificação de muitas associações que antes reivindicavam temas como moradia, geração de

renda e regularização fundiária, para temas mais limitados ao perfil de “gerenciamento” dos serviços prestados para parcelas das comunidades. Diante da precariedade organizacional de muitas associações de bairro, a manutenção de um determinado projeto acaba se tornando a principal forma de subsistência da entidade. Em outros casos, a existência do convênio para a prestação de serviços não impediu a continuidade de outras reivindicações, como no caso emblemático, por exemplo, da Unidade 4, onde durante a década de 1990 até o ano de 2004 foi reivindicado um plano de urbanização da vila, que atualmente se encontra em andamento. O funcionamento dessas entidades convertidas parcialmente em “terceiro setor” e o tipo de relação firmada na prestação de serviços pode ser ilustrado no seguinte depoimento:

a maioria das entidades, eu te coloco de forma precisa, a maioria são as famílias que tocam. É a mãe, a filha, a prima e hoje as comunidades não querem saber se é nepotismo ou não é, porque as comunidades querem saber se funciona bem e trata bem o filho dela. É isso que as comunidades querem. Eu tenho o exemplo da Vera da vila União, que ela tá lá desde 1988, dentro daquela creche. As filhas delas eram pequenas, cresceram se formaram e hoje são pedagogas formadas e tocam a creche, mas funciona 100%, as pessoas são bem atendidas, cada vez mais ampliada e com mais recursos e é isso o que importa. Hoje, geralmente, as associações não arrecadam. Cobravam uma taxa de dois reais. A maioria não cobra porque as pessoas não pagam. Um real ou dois por mês eles não pagam, só na hora de votação. Então, na verdade, a maioria das creches tem os convênios com a FASC e principalmente com a SMED. As contas da SMED são rigorosas, se tu não prestar conta de um nota de um centavo tem que devolver. (...) Tem que ter contabilista, tem que ter uma responsabilidade muito grande. Então qualquer irregularidade corta o convênio. Se corta o convênio a comunidade quer saber a razão. No próximo ano eles vão fora da entidade (Unidade 12, masculino, 61 anos).

No trecho exposto acima, é possível fazer uma analogia com a questão da substituição de um tecido social, anteriormente caracterizado pela presença do “bom vizinho” (WUTHNOW, 1998; FONTES, 2012), elemento típico do associativismo tradicional e voluntário, por membros da comunidade com algum tipo de formação profissional, apto a exercer funções nos postos exigidos pelas entidades comunitárias. Ou seja, pelo perfil de “operadores” de associações que mantém algum grau de semelhança com o chamado “terceiro setor”. Nesse contexto é possível que a importância dos convênios e de outros canais de captação de recursos públicos ou privados tenha resultado em consideráveis implicações para a vida associativa nas comunidades, mediante uma reestruturação política e

organizacional de parcela das associações de bairro. Essa reestruturação é reforçada por uma postura de competitividade para o alcance de metas, pela expansão dos convênios (a exemplo do modelo de atuação característico da Unidade de Análise 1), ou, pelo menos, para a manutenção dos serviços prestados (caso das Unidades 3, 4, 6, 7 e 10).

Mas esse processo não ocorre sem tensões. Ou seja, enquanto os objetivos das entidades conveniadas consistem na intensificação dessas lógicas (não obstante limites físicos e humanos para a manutenção dos serviços), no caso das associações de bairro de perfil mais popular e originariamente “tradicional”, essa forma de atuação pode se mostrar limitada, em virtude dos demais problemas existentes em comunidades com pouca infraestrutura de serviços. Se essa forma de atuação implica, em última instância, na dependência do Estado e do caráter da ação dos governos, é possível que esse processo resulte, indiretamente, na intensificação de participantes do OP na qualidade de usuários dos serviços dessas organizações civis, que contrasta com repertórios anteriores como havia durante o período movimentalista.

Segundo a opinião de uma participante veterana, atualmente afastada das atividades do OP na região atualmente, o “acordo” firmado no COP pelo do movimento comunitário em relação aos convênios, foi prejudicial ao “associativismo combativo”. Em sua avaliação, critica essa decisão, pelo seguinte motivo:

voltou sabe? Aquilo que antes também (tinha), que acabou acontecendo muito depois, as associações, as creches, elas usavam as mães pra conseguir as suas demandas. Se tu pegar os últimos orçamentos colocaram lá a questão da creche, creche e assistência social. Porque colocaram isso? Não é porque a comunidade viu que isso era mais importante que outras coisas. É porque a condição pra você manter seu filho aqui era você ir à assembleia. Até hoje tem. Então você vai numa assembleia e você vai ver um monte de mãe com criança pequena junto. Isso foi na época do PT que foi feito esses convênios e eu acho que foi a pior coisa (Unidade 11, feminino, 50 anos).

As implicações dessa reestruturação política e organizativa do associativismo de bairro também são avaliadas de forma crítica por Baierle (2009). Esse processo²⁴ é

²⁴ A questão suscitada inaugura um problema de investigação importante acerca do grau de “voluntariedade” e de “gratuidade” das associações de bairro vinculadas aos convênios. O debate sobre a terceirização comunitária passa pela conversão jurídica em nível federal das organizações civis para a categoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Segundo Baierle, a OSCIP “é a sigla criada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, (...) para facilitar a

considerado como uma espécie de “retorno ao período anterior do OP”, em que o monopólio da representação dos moradores pelas AM's não havia sido quebrado em lugar da participação institucional aberta e individual adotada pelo OP. Segundo o autor,

(...) a pretensão de monopólio da representação por parte das associações de moradores seria substituída por uma “solução de mercado”, pela “oligarquia” dos detentores de contratos com o governo para a prestação de serviços públicos assistenciais, educacionais e culturais. É esta “oligarquia comunitária” que hoje elege e reelege grande parte dos delegados e conselheiros do OP, através do uso dos recursos de poder implicados nos contratos. Por exemplo, o gestor de uma creche conveniada com a prefeitura controla empregos (definição de pessoal a ser contratado), compras (definição de locais onde serão adquiridos suprimentos), vagas (definição de que crianças não precisam pagar o complemento ao redor de 50 reais usualmente cobrados das famílias), salário próprio (definição de sua própria remuneração, dentro dos limites do convênio), além de outros benefícios, como status, mediação de interesses, relação privilegiada com operadores político- partidários, etc. (BAIERLE, 2009, p. 19).

4.4 A diversidade das estruturas associativas na região Norte

Os resultados da investigação empírica enfocam algumas questões sobre a estrutura organizacional das unidades de análise e dos tipos de vínculos estabelecidos com as comunidades. Alguns casos, por sua relevância, receberão maior destaque que outros. Os casos serão apresentados não apenas pelo enfoque das trajetórias individuais dos entrevistados. O interesse principal é tomar as narrativas individuais e as características organizacionais das entidades da região Norte como um ponto de partida para traçar um panorama mais amplo sobre o engajamento associativo na atualidade.

Conforme diversas vezes foi mencionado por entrevistados, a convocação de eleições periódicas nas entidades são procedimentos obrigatórios. Os atuais dirigentes das entidades investigadas relataram que um dos principais momentos de participação nas entidades ocorre quando há eleições para os cargos da direção das

realização de parcerias e convênios entre organizações de direito privado sem fins lucrativos e o poder público e as empresas privadas, permitindo que as doações possam ser deduzidas do imposto de renda. (...) Diferentemente das simples ONGs, as ONGs que se transformam em OSCIPs podem remunerar os seus diretores, o que permite, portanto, assalariar o “cidadão gestor” (BAIERLE, 2009, p. 32)”.

entidades. As chapas, do ponto de vista formal, devem reunir doze membros, cada qual responsável por funções distintas. Disputas entre chapas ocorrem com pouca frequência devido à tendência de continuidade com que a maior parte dos grupos se mantém na direção das entidades. Há registros também sobre chapas eleitas para essas diretorias que, no final do mandato, acabam com menos da metade dos doze membros iniciais. São, portanto, grupos bem restritos de indivíduos com engajamento mais intenso.

Atualmente, as duas redes que mais mobilizam “adeptos pontuais” nas instâncias regionais de participação institucional do OP na região Norte possuem matrizes organizacionais claramente distintas. Exceto pelo fato de apresentarem grandes comparecimentos, a única característica que aproxima esses dois grupos está no fato de serem dirigidos por participantes relativamente novatos da região, comparativamente aos demais entrevistados. Tanto em um caso quanto no outro, as primeiras participações individuais desses membros ocorreram nos primeiros anos da década de 2000. Entretanto, no caso da Unidade 1, trata-se de uma entidade existente desde a década de 1970, enquanto que, no caso da Unidade 2, tanto a microrregião quanto a entidade apresentam uma trajetória de aproximadamente quinze anos, além de não possuir patrimônio físico. Ou seja, a existência dessa entidade é virtual, sustentada pela mobilização das redes sociais informais de vizinhança.

A Unidade 1 apresenta características muito particulares. Formada por uma dupla de entrevistados, ambas são integrantes, desde o início da década de 2000, da coordenação pedagógica dessa entidade voltada unicamente às áreas da educação infantil e da assistência social. Ou seja, verifica-se a existência de uma agenda claramente definida como prestadora de serviços. Provavelmente, esta é a entidade que apresenta a estrutura organizacional mais complexa da região Norte. Fora a estratégica participação no OP, representantes da entidade participam com regularidade de outras três instâncias de participação institucional: Fórum de Entidades, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Programa Parceiros Voluntários²⁵.

²⁵ Segundo Neto (2006), a matriz desse programa corresponde ao “paradigma da responsabilidade social”, comumente associado ao ramo empresarial e ao “terceiro setor”. Esse fórum é promovido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, a FIERGS. Segundo o autor, “a linha

Diferente das associações de moradores de caráter local, a entidade é dividida em seis núcleos, todos na região Norte. O quadro de funcionários é formado por 80 funcionários e atende, aproximadamente, 880 crianças e adolescentes. A entidade é conveniada com a FASC e com a SMED e a conquista de metas previstas nesses convênios é um dos principais objetivos internos da organização. Embora tenha nascido vinculada à Igreja Católica, tornou-se gradualmente uma instituição independente. A entidade preza fortemente a questão da especialização e da divisão de tarefas. A agenda política da organização pode ser resumida da seguinte forma:

nossa trajetória no OP é mais referente à educação mesmo, assistência social e educação. Agora que a gente entrou pedindo compra de espaço para o núcleo I e II, mas sempre foi mais relacionado com a educação e assistência social. Então a gente busca realmente o aumento de metas e atendimento, mais investimento nessa área. A questão de outras obras a gente não costuma muito. Só nesse ano a questão do espaço. Normalmente quando a gente entra é pra essa questão mesmo relacionada com a educação e assistência também (Unidade 1, feminino, 50 anos).

A diretoria é composta por membros temporários da entidade e pelos coordenadores (permanentes). As eleições para a escolha de novos membros temporários ocorrem quando completado o ciclo de dois anos. A votação é aberta para os adultos responsáveis pelas crianças matriculadas nos serviços oferecidos pela entidade. Nos últimos três anos, uma média de dez delegados²⁶ foram alcançados através da mobilização interna desse grande grupo de contatos. Relações com outras entidades da área de educação infantil e assistência social formam os principais contatos dessa entidade dentro e fora da região.

A Unidade 2 é analisada a partir da posição ocupada pelo presidente da associação de moradores. A comunidade (Vitória da Conquista) surgiu após grupos

de ação do projeto é pautada na iniciativa individual, funcionando basicamente como um "voluntarismo organizado" onde as pessoas que participam das atividades propõem-se a oferecer uma parte de seu tempo "livre" trabalhando para entidades assistenciais. Normalmente são psicólogos(as), médicos(as), odontólogos(as), pedagogos(as) que oferecem seus serviços para as entidades assistenciais cadastradas (...). É um trabalho com uma dinâmica similar às atividades dos grandes grupos filantrópicos internacionais como o Rotary e o Lions Club (...), principalmente pela característica de se tratar de um envolvimento parcial, não regular e, por isso, com um baixo nível de integração com as pessoas que mantêm o dia a dia das instituições assistenciais. Essa característica tem sido transformada nos últimos anos pela forte relação do Programa Parceiros Voluntários com a metodologia proposta pela Fundação Maurício Sirotski. Neste caso há um investimento importante na "qualificação" do voluntário, em especial da relação deste com a instituição em que irá atuar (NETO, 2006, p. 115 e 116)".

²⁶ Para eleger essa quantidade de delegados, pelo menos 100 pessoas devem comparecer na plenária, identificando-se no credenciamento em sua vinculação com determinada entidade ou grupo. Ou seja, para que tenha pelo menos um delegado, a entidade ou grupo deve mobilizar dez pessoas.

de moradores ocuparem uma área privada, por volta dos anos 2000. Com as ameaças reais de reintegração de posse, os moradores se mobilizaram coletivamente e, através de uma série de manifestações coletivas em frente à prefeitura, o poder público deu início ao processo de compra da área. Logo após essa conquista, foi criada a associação de moradores e iniciado o ciclo de mobilizações anuais nas instâncias regionais do OP.

Ao todo, vivem aproximadamente 640 pessoas na comunidade. Desde 2004, a comunidade é reconhecida pelos próprios pares da região como a que mobiliza o maior contingente de participantes para as plenárias regionais do Orçamento Participativo. Embora o número máximo de participantes mobilizados possivelmente esteja superestimado pelo entrevistado, de 200 a 600 pessoas a cada ano, as mobilizações seguramente ultrapassam duzentos participantes em algumas assembleias regionais. A entidade até hoje teve apenas dois presidentes, não possui sede física, não oferece serviços e também não cobra mensalidade de nenhuma das famílias que residem no local. A comprovação da numerosa mobilização desta microrregião foi verificada durante as assembleias regionais de 2012 e 2013, devido à numerosa manifestação sonora de apoio ao pronunciamento de sua principal liderança.

A dependência da comunidade em relação à figura desse mediador é bastante significativa. Contudo, mesmo que exerça um papel por vezes centralizador e paternalista, sua atuação é marcada fortemente por um compromisso integral com as responsabilidades de conselheiro da região e de presidente da associação. A legitimidade que lhe permite dispor de uma extensa rede de relações pessoais ocorre por um investimento pessoal de tempo através de conversas informais cotidianas:

sempre tãmo conversando, é que nem eu falo: a comunidade, ela se torna apática, quando o presidente não conversa. Eu tiro, todo o santo dia, uma hora pra conversar com dez moradores dentro da minha comunidade, em um mês eu conversei com mais da metade dos moradores da minha comunidade (Unidade 2, masculino, 42 anos).

A rápida ascensão institucional deste dirigente nas instâncias do OP se traduz em uma elaborada “estratégia participativa” (SILVA, 2002) que visa, passo por passo, reunir todos os requisitos para a execução futura do plano de urbanização da

comunidade. É conselheiro da região há sete anos, sucessivamente. O investimento de tempo e energia no OP é encarado pelo entrevistado como uma estratégia eficaz, porém de longo prazo. Carrega consigo a percepção de que muitas comunidades da região se mostraram apressadas em demandar serviços e infraestrutura básica sem pensar, primeiro, em reunir toda a documentação de legalização das vilas, o que, indiretamente, colaboraria para muitos casos de desmobilização de associações que não dispunham de documentos exigidos pelo poder público. Outro fator identificado que influencia no contexto da ação coletiva é de ordem político-partidária, ou seja, sobre as relações com vereadores e cabos eleitorais:

então assim ó, o que atrapalha o OP, o que atrapalha as lideranças não é o político, são as próprias lideranças que se deixam vender pelos políticos. Eu tenho o meu político, eu tenho as pessoas com quem eu trabalho, mas eu não fujo duma legalidade chamada comunidade. Então o meu político ele não tem que tá envolvido comigo, ele tem que tá envolvido com a minha comunidade. Eu exijo dele, eu cobro dele a participação dele na minha comunidade. Porque daqui a quatro anos, lá dentro, ele vem pedir voto pra mim, pra a minha comunidade, se ele não tá lá dentro, se a minha comunidade não conhece ele, se a minha comunidade não sabe o que ele está fazendo. (...) Me interessa o que ele vai fazer pra a minha comunidade, por quê? Porque se ele fizer pra minha comunidade eu tenho a total consciência do seguinte: Meus filhos nasceram ali (...) e eles tão crescendo ali, então qualquer melhoria que a minha comunidade tem, meus filhos vão desfrutar. Se eu ficar só na venda do meu passe de liderança pra eles políticos, eu nunca vou melhorar a minha comunidade (Unidade 2, masculino, 42 anos).

A Unidade 3 é formada pelo presidente da associação de moradores da Vila Minuano. A permanência no cargo de presidente da entidade já completou oito anos, o que equivale a quatro mandatos. Em outros oito anos foi conselheiro da região no OP. A militância política e social desse dirigente ultrapassa três décadas e conta com passagens anteriores em partidos políticos, sindicatos e Círculos de Pais e Mestres (na época do movimento pelo ensino público e gratuito da região). Cumpriu mandatos na diretoria de organizações civis de moradores como UAMPA, FRACAB e CONAM. A entidade possui sede própria, embora esse espaço tenha se convertido em Escola de Educação Infantil conveniada com a SMED e em telecentro, conveniado com a SMDH. O público atendido na creche é de sessenta (60) crianças e, no telecentro, outros quarenta (40) adolescentes. A proximidade com o local onde se realizam as assembleias regionais do OP também coloca a vila dentro do

conjunto de comunidades mais mobilizadas, com uma média de dez a vinte delegados, em uma vila com estimados três mil e duzentos (3.200) moradores.

Criada ainda na década de 1970, os moradores dessa comunidade conquistaram, recentemente, a regularização fundiária de seus terrenos, após mais de três décadas marcadas pela irregularidade. Ao contrário da complexa estrutura organizacional apresentada pela Unidade 1, essa Escola Infantil atende um público mais localizado, dispõe de menos recursos. Trata-se, nesse caso, de uma originária associação de moradores de tipo “tradicional” de meados da década de 1970, embora, atualmente tenha se adaptado aos convênios com o município.

O contexto de escassos investimentos públicos na localidade revela um discurso recorrente dos entrevistados em relação à política institucional (identificados também nas Unidades 2, 5, 7 e 8). A política institucional é marcada pelo pragmatismo dos possíveis ganhos comunitários e pelo pluralismo na relação com os representantes de partidos políticos. Isso garantiria a não intervenção ideológica do dirigente na condução da associação. A relação com a associação não é fechada para contatos político-partidários, no entanto, a relação pode ser interrompida à medida que o compromisso não for sustentado por ações efetivas. Perguntado sobre possíveis mudanças na questão do engajamento comunitário em organizações políticas tradicionais em geral, o dirigente respondeu:

antigamente (...) o líder comunitário ou dirigente era filiado àquele partido, então ele buscava mais filiações. Então ele vinha com a ficha de filiação, filiava a pessoa sem nem o cara saber nem o que estava assinando. E eu vou te dizer uma coisa, meu velho, eu, (...), tenho a minha ideologia político-partidária, quer dizer tenho um partido que eu gosto dele, mas enquanto aqui, como presidente da associação, (...) eu vou dizer: eu sou apartidário. Eu não olho partido, eu olho a pessoa. Já reuni, aqui dentro da minha sede, três partidos políticos e até são partidos dos que brigam entre si. Eu digo, aqui, eu não vejo partido, eu vejo a pessoa interessada em ajudar a minha comunidade nas demandas que a gente tem com a prefeitura municipal, (...) Quem quiser me ajudar, me ajuda. Sem partido político, já disse. Se eu abro minha porta ali, é aberta das sete horas da manhã e, se não tiver ninguém aqui eu fecho as 19 horas, e se tiver eu fico até as 20 horas ou 20 horas e trinta. É aberta para todos! Outro dia aconteceu de um morador dizer: “eu tenho um amigo vereador que queria vir aqui conhecer...” e eu disse “mas pode trazer ele aqui, ele é bem aceito”. Então, nós somos abertos a todos, quem quiser contribuir, não com a associação de moradores, mas com a comunidade, com os serviços que a gente presta pra comunidade (Unidade 3, masculino, 67 anos).

A Unidade 4 é formada por uma dirigente de Escola de Educação Infantil que, antigamente, era mantida pela associação de moradores situada no mesmo espaço geográfico. A antiga associação foi construída em março de 1988 por meio de um mutirão dos moradores, financiado com recursos da extinta LBA. A entrevistada é vinculada a entidade desde o surgimento do OP. Com a formalização do convênio com a SMED, no final da década de 1990, a Escola de Educação Infantil se desvinculou da associação de moradores. Até meados da década de 1990, a creche foi mantida pela contribuição dos próprios moradores, através de doações de alimentos ou de contribuições espontâneas em dinheiro ou alimento. Segundo a entrevistada, essa arrecadação de recursos entre os moradores acabou por volta de 1998.

A associação de moradores passou por mudanças significativas ao longo da década de 2000. Com a chegada do atual presidente, a vinculação com agentes exteriores à comunidade passou a mobilizar laços com uma rede de entidades de caráter cultural do “tradicionalismo gaúcho” por todo o Estado. Com isso, a associação foi reerguida e uma nova (e ampla) sede está sendo construída, destinada a receber festividades e outros eventos. A associação de moradores mantém convênio com a SMDH para o gerenciamento do telecentro. A vila está em processo de urbanização desde 2004 e com isso houve diminuição da participação nas assembleias do OP. Atualmente, elegem, em média, apenas três delegados. Na primeira década de OP, essa comunidade apresentava forte mobilização social.

A Unidade 5 apresenta a particularidade de ser uma entrevistada que se posiciona formalmente como de oposição à atual direção da associação de moradores existente. Iniciada no OP em 1998, a participante foi testemunha da época em que a principal organização associativa na comunidade era uma cooperativa de geração de renda que contava com grande número de associados e patrimônio financeiro. Após a dissolução da cooperativa, foi criada uma associação de moradores que passou a administrar os recursos restantes. Em 2005, as eleições internas resultaram em uma disputa política-partidária que se estendeu por anos. Segundo a entrevistada, a sede da associação se localiza no escritório particular da atual presidente, vinculada a um partido político de oposição a atual gestão municipal da Prefeitura.

A entrevistada considera que a entidade sofreu um esvaziamento, enquanto outras lideranças da região consideram como uma das entidades mais combativas. Atualmente, a entrevistada participa do OP acompanhada por um pequeno grupo de vizinhos com os quais se relaciona, enquanto a associação mobiliza outro grupo. A dirigente da associação é considerada por membros de outras entidades da região como uma referência da militância no tema da habitação popular e, citada formal ou informalmente, nos depoimentos das Unidades 2, 4, 6 e 7 como uma relação próxima e colaborativa dessas respectivas entidades.

Para além da disputa entre grupos (formado, de um lado, por moradoras reunidas em torno de uma cooperativa de geração de renda e, por outro lado, militantes político-partidários) pelo controle da entidade, há discordâncias em torno do alinhamento a ser buscado pela diretoria da entidade: à época da pesquisa (2013) o funcionamento da mesma poderia ser explicado pelo estreitamento político-partidário, enquanto que, certas práticas discursivas da entrevistada (de oposição a atual gestão da entidade) se aproximam do modelo tradicional de funcionamento de uma associação de moradores, flexível conforme as oportunidades de relações com operadores políticos-institucionais. A entrevistada criticou a reiterada ausência de convocação dos moradores para as reuniões da entidade. Foi mencionado também que, no período recente, mais de duzentos moradores da comunidade compareceram na assembleia do OP. Um dos principais temas de reivindicação dos moradores está ligado à habitação, já que a vila se formou em condição de irregularidade.

A Unidade 6 é formada por dois membros da diretoria da associação cuja fundação ocorreu em 1975 (há 39 anos). Diferente da maioria das associações de moradores, essa entidade se destinava a ser um comitê regional congregando aproximadamente dez vilas. A gênese dessa entidade remete ao período “movimentalista” da região durante as décadas de 1970 e 1980. Os membros da atual diretoria optaram por montar uma chapa de orientação político-partidária homogênea, vinculada ao setor de oposição a atual gestão municipal da Prefeitura. Poucos adeptos atendem a convocação da entidade, segundo os dirigentes, em parte, porque as vilas da região conquistaram os principais serviços e infraestrutura nas mobilizações coletivas das últimas décadas.

Os vínculos da associação com os moradores, e mesmo entre moradores, são relativamente mais espacialmente mais distantes entre que em outras vilas da região, devido à configuração espacial mais ampla do bairro:

por exemplo, eu moro do outro lado aqui da vila, se não fosse o meu trabalho aqui da associação, junto com a minha colega, de repente a gente nem se conhecia, entende? Porque a nossa distância, na verdade, eu ainda morei um tempo nessa própria rua aqui, então eu conheço o lado de lá e o lado de cá, e também to sempre envolvido na comunidade, é um pouco diferente. Agora, as pessoas que não tem assim um trabalho comunitário acabam “cada um no seu quadrado”. (...) Muita gente pergunta: “o que é associação?”. A gente faz o jornal, faz a maior correria, telecentro, nosso telecentro tá aqui desde o ano 2000, já faz 13 anos. Tem gente que “aonde que é o telecentro mesmo?”. E nós temos uma placa grande ali na frente (Unidade 6, masculino, 46 anos).

A entidade possui duas sedes próprias. A sede principal é um salão para festas e eventos. A segunda sede é destinada para o telecentro, conveniado com a SMDH. A principal inserção em canais de participação está nos conselhos municipais de Saúde e no OP. A entidade promove, uma vez por semana, sessões de acupuntura em parceria com uma instituição do ramo, para grupos entre cinquenta (50) e sessenta (60) pessoas. Esse trabalho já ocorre há seis anos, período que coincide com a entrada da atual gestão na diretoria da entidade. O projeto da biblioteca comunitária está em andamento, no terceiro ano, e forma, em conjunto com entidades de outros bairros da cidade, a rede CIRANDAR²⁷. A atual gestão da entidade cobra R\$ 50 por ano dos associados, recursos esses que são destinados à manutenção do patrimônio da entidade e de contas mensais de luz, água e outras despesas. Na última eleição, segundo os dirigentes da entidade, havia aproximadamente 200 sócios com o pagamento em dia.

A dupla de integrantes da diretoria da entidade que compreende a Unidade 7 é formada por duas moradoras, uma com longa trajetória na comunidade (três décadas) e no OP (desde seu início) e outra estabelecida há dezoito anos na comunidade, porém, com bem menos tempo de engajamento associativo. As duas fazem parte da diretoria da associação de moradores. Nos últimos ciclos do OP, a

²⁷ O projeto, ativo desde 2013 na entidade em questão, chama-se “Projeto Redes de Leitura – Bibliotecas Comunitárias de Porto Alegre é uma iniciativa da ONG Cirandar, criado em 2008. Surgiu com a intenção de promover a leitura como um direito social, através do fortalecimento coletivo de bibliotecas comunitárias situadas em associações comunitárias e instituições sociais, nas comunidades de periferia de Porto Alegre”. Disponível em: <https://redebiblios.wordpress.com/projeto-redes-de-leitura/> Acesso: 04/12/2015.

comunidade quase não conseguiu eleger um delegado, ao contrário de ciclos anteriores ao ano de 2002, quando a associação chegou a ter quinze delegados.

A passagem da época de maior mobilização, durante a década de 1980, para a década seguinte, significou a crise da organização associativa original formada na vila. No final da década de 1980, uma antiga presidente da associação, na época do programa governamental do “Ticket do Leite”, perdeu a eleição para um suposto traficante que residia na comunidade. A sede da época foi invadida por famílias no início da década de 1990 e, dessa forma, a associação ficou “encastelada” dentro da comunidade. Diz a entrevistada o seguinte:

quando eu comecei pela associação a gente queria moradia, aí eu comecei pela moradia pedindo terreno. Tinha um padre que trabalhava no DEMHAB e a gente começou. Eu morava no Sarandi, aí tinha terreno pra cá e eu tentei lutar por esse terreno aqui. (...) Depois eles falaram que pra gente continuar no terreno tinha que entrar na associação, pra ser membro da associação. Aí tinha a tal de Janaina que tinha a associação. Eu comecei com aquele ticket do leite. Quem entrava pra associação, era sócio, aí podia receber o ticket do leite. (...) Aí nós fomos nos inscrever pra associação pra ganhar o ticket de leite naquela época. Aí tinha um monte de sócios (...). Aí terminou o ticket do leite, deu àquela confusão, (...) a nossa sede era ali, em frente ao colégio bento Gonçalves. Ela saiu da associação, foi embora, perdeu a eleição pra um traficante e o traficante não fez nada. Aonde tinha um espaço que hoje é a nossa escola foi que ele deixou fazer a invasão ali. Deu uma confusão. Aí ela saiu, foi embora e ficou a casa da associação abandonada (Unidade 7, feminino, 68 anos).

Iniciou-se uma ação de remoção dos moradores da área ocupada que durou aproximadamente toda a década de 1990 e parte da seguinte. A mobilização pelo OP se dava “por fora” da associação de moradores, na maior parte desse período. A legalização da associação ocorreu em 2004. Depois de realizada a remoção das famílias, o terreno da associação foi destinado para a construção da Escola de Educação Infantil, inaugurada somente no ano de 2009. Atualmente, a entidade se localiza na própria residência emprestada de uma das dirigentes e o objetivo principal dessa estrutura associativa é ser mantenedora da Escola de Educação Infantil da comunidade, conveniada com a SMED desde 2009. A dirigente mais experiente está vinculada à diretoria desde 2004 e a segunda, desde 2007. O principal serviço mantido pela entidade se limita à administração do convênio municipal com a Escola de Educação Infantil.

Na Unidade 8, o entrevistado ocupa cargo na diretoria da entidade e, ao mesmo tempo, mantém atuação como líder de entidade religiosa localizada próxima a sua residência. É membro também da diretoria de uma escola de samba da região Norte. Trata-se, portanto, de indivíduo bastante conhecido pelos moradores de uma grande área da região Norte. A dimensão do associativismo de matriz religiosa revela a existência de uma densa rede de pequenas entidades no conglomerado de vilas que compõe a grande Unidade de Desenvolvimento Humano que compreende as Unidades de Análise 6, 7 e 8. A densa rede de centros religiosos de matriz africana e espírita no entorno é assim descrita:

R: dentro da Vila Santa Rosa nós temos mais de 100 centros religiosos de matriz africana. Me atrevo a dizer que eu conheço 80% deles. Conheço e tenho contato, pessoas com quem eu me dou.

Pergunta: o que tu consideras como centro religioso?

R: centros espíritas formados com diretoria. Deve ter em torno de 100 centros aqui sim, centros com 10, 15 ou 20 pessoas como o meu e centros com 50 pessoas. Gente que a gente se dá. É gueto, é muito fechado em círculo (Unidade 8, masculino, 48 anos).

A mediação exercida, em grande parte, através das atividades religiosas e das festividades, oportuniza ao entrevistado mobilizar uma ampla rede de contatos para realizar ações filantrópicas, recreativas ou rituais no entorno do condomínio onde mora. Antes da recente entrada no OP, essas eram as principais formas de engajamento cívico do entrevistado na comunidade do entorno. Segundo o entrevistado,

nós fizemos Páscoa, Procissão pra São Jorge, arrecadamos roupas pro inverno, enfim, Natal, dia das Crianças e essas partes mais perdidas que é a que eu gosto. Por exemplo, eu sei que a tua casa incendiou, eu vou lá te visitar, descubro o que tu tá precisando, não digo nada, volto pra casa, aí tenho bons amigos, pego o telefone e ligo pra uma meia dúzia de gente. No outro dia, vou na tua casa e digo, amigo, tenho uma coisa pra te entregar: aí te entrego geladeira, fogão, panela, prato, roupa, comida, enfim. Essa é a parte que eu mais gosto. Sei que tu tá com teu filho doente, com tua mãe doente, eu vou lá vê se tu me entrega uma cópia da receita, ver se eu consigo e até agora a gente tá conseguindo isso. De tudo um pouco, sempre lutando pelo melhor. Botamos 200 crianças na festa de Natal, aqui na frente do meu prédio (Unidade 8, masculino, 48 anos).

O entrevistado pontua que as atividades acima ocorrem em paralelo a sua atuação no OP. A participação no OP ocorre diretamente por ocupar um cargo na direção da entidade formada pelos moradores de um condomínio fechado, construído no final da década de 1980. A entidade existe formalmente desde 2009,

não possui sede própria e nem associados formalmente cadastrados (não cobra mensalidade). Eventuais reuniões ocorrem nas garagens dos membros da diretoria, localizadas dentro do condomínio. Assim como no caso da Unidade 2, o entrevistado é exemplo de uma rápida ascensão institucional dentro do OP. Está inserido no Orçamento Participativo desde 2011 e, desde então, tem sido conselheiro da região Norte consecutivamente. Nos últimos anos, os membros da associação mobilizaram aproximadamente 50 pessoas para comparecer às assembleias regionais do Orçamento Participativo na região, o que corresponde a cinco delegados formalmente encarregados de participar do FROP.

A Unidade 9 (assim como a Unidade 11) é um dos casos no qual a entrevistada e seus vizinhos no entorno não possuem mais vínculos com as instâncias regionais do OP, fora casos isolados desconhecidos pela entrevistada. A comunidade é citada como uma das mais mobilizadas ao longo da década de 1990, inclusive através de um intenso trabalho de base.

A associação de moradores existe desde 1987. Essa, não arrecada recursos de associados e, atualmente, a participação na entidade ocorre de forma mais intensa nas eleições (em 2009, mais de 500 moradores votaram nas eleições para a direção da entidade). Politicamente, a entidade é conduzida por um grupo vinculado a partidos atualmente de oposição ao governo municipal (Partido dos Trabalhadores), o que explica, em parte, o distanciamento ocorrido a partir de 2004, quando o PT perdeu as eleições municipais.

A principal questão reivindicada pela entidade, em sua trajetória histórica anterior de participação, era a habitação. Tanto que, em razão da importância dessa demanda, foi constituída uma cooperativa habitacional, paralelamente à associação de moradores. As duas entidades, associação e a cooperativa, auxiliavam cerca de trezentas (300) famílias que, em 2001, foram removidas para o local atualmente chamado de Loteamento do Bosque. Depois da virada da década, com a conquista do terreno pela população removida, os vínculos da associação e da cooperativa com as famílias do loteamento do Bosque foram progressivamente ficando mais distantes.

A antiga sede da associação sofreu um incêndio em 2003, e, desde então, não possui sede física em condições de uso. Até o ano de 2006, o grupo de ex-

moradores deslocados para o Loteamento do Bosque, que participa mais ativamente do OP, não havia constituído uma associação, apenas uma comissão de moradores. Em parceria com uma escola municipal próxima, a entidade coordena o programa Escola Aberta²⁸, desde 2005. Outra comunidade originalmente inserida nessa UDH é a Dois Irmãos, localizada próximo ao município de Alvorada. A participação ativa da cooperativa e da associação em outros tempos foi enfraquecida por circunstâncias que levaram a perda e a divisões da base social reivindicatória que existia anteriormente, onde hoje residem apenas camadas médias. Assim, onde antes se aglutinava reivindicações habitacionais, hoje esses grupos que foram realojados para o Loteamento do Bosque e Dois Irmãos demandam serviços básicos de forma separada no OP.

Localizada na mesma UDH acima, mas reconhecida socialmente como uma localidade específica, a Unidade 10 possui uma associação que está entre as mais antigas da região Norte. Foi fundada em junho de 1978. A atual sede da entidade foi construída em julho de 1988. Conforme depoimento da principal dirigente da entidade na ocasião, a entidade tem aproximadamente 500 associados (o critério para definir o número de associados é estar com o nome registrado no caderno das últimas eleições). A entidade disponibiliza para os moradores, atualmente, o telecentro, conveniado também com a SMDH, e o aluguel da sede para os associados promoverem eventos (festas de aniversário, batizados, casamentos, etc.).

A ex-presidente cobrava mensalidade dos associados, durante os oito anos de sua participação na diretoria. A atual presidente suspendeu a cobrança de mensalidade. É presidente da associação desde 2006. A inserção no OP é secundária para a atual gestão devido ao perfil de renda da comunidade ser considerado médio e a faixa etária elevada. A principal demanda da entidade é junto à questão da Saúde e ao Fórum de Segurança Pública, sendo nesse responsável

²⁸ A prefeitura municipal de Porto Alegre aderiu ao programa em 17 de setembro de 2005, com recursos financeiros do Ministério da Educação e assessoria técnica da UNESCO. Atualmente, 31 escolas participam do programa, destinado a alunos da Educação Básica das escolas públicas e suas comunidades aos finais de semana. Por meio de educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude, o Escola Aberta se propõe a promover a ressignificação da escola como espaço alternativo para o desenvolvimento de atividades de formação, cultura, esporte e lazer. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=269 Acesso: 05/12/2015.

por realizar trabalhos itinerantes de conscientização sobre segurança comunitária com moradores.

A Unidade 11 resgata a participação de duas entidades com trajetórias iniciadas dentro do OP e que fizeram parte de eventos de mobilização coletiva na região: uma associação de moradores e uma cooperativa de geração de renda. A cooperativa foi criada em 1996 e é formada por moradoras da mesma comunidade. Atualmente, a cooperativa possui sede e equipamentos próprios, um quadro de 25 associadas. Essa organização se articula, hoje, com outras instâncias de participação em nível local e nacional, independentes do Orçamento Participativo, o que explica, em parte, sua sustentabilidade e organização interna. A entidade organiza grandes eventos nacionais na área da Economia Solidária e, principalmente, lidera uma “cadeia nacional do algodão orgânico”, formada por aproximadamente 700 associadas em cinco regiões do país. Atualmente, a direção dessa organização em rede ocupa a mesma sede da cooperativa, localizada na região Norte de Porto Alegre.

Sobre a associação de moradores, o surgimento se confunde com a trajetória do OP, já que, segundo a entrevistada, a associação que existia “vinha desse processo de vir recursos e esses não chegar até a comunidade. Era uma família que tomou conta”. Os moradores se organizaram e fundaram uma associação paralela, com reuniões abertas aos moradores. Conforme o depoimento da entrevistada, as mobilizações foram declinando com o passar dos anos, especialmente, a partir dos anos 2000 da associação.

As duas Unidades de Análise restantes, 12 e 13, correspondem aos dois gestores governamentais em atividade considerados como agentes externos, além de apresentarem percursos de engajamento associativo na região. No caso da Unidade 12, o entrevistado mantém historicamente vínculos com diversos tipos de organizações civis: locais, regionais, estaduais e continentais. Constitui, por excelência, o caso mais próximo do modelo do “engajamento cívico tradicional”. Localmente, vincula-se a uma associação de moradores localizada em uma UDH da região, embora essa não tenha sido incluída na soma das sete UDH que compõe o objeto analítico. A participação no movimento associativo da região iniciou em 1983. Esteve à frente da diretoria das principais organizações articuladoras: CPZN,

UAMPA, FRACAB e CONAM. Participou do OP desde a origem, tendo sido um dos primeiros conselheiros da região.

A entrada do gestor político institucional da Unidade 13 no OP foi mais recente, por volta do ano de 2005. É vinculado à microrregião da Unidade 7, mas sua atuação mais destacada ao longo do percurso institucional é como gestor do CROP e do CAR Norte. O engajamento desse operador é diário, e não apenas nos dias em que ocorrem reuniões no FROP da região. Exerce uma função política básica no processo como membro do governo encarregado de agendar compromissos entre membros das associações, entidades civis e das secretarias municipais, oportunidades que servem para a realização de consultas sobre a possível formalização de novos convênios, caminhadas para o acompanhamento das obras em execução e etc. Essas visitas, muitas das quais foi possível observar, ocorreram nas semanas que antecederam à plenária regional de 2013 da região Norte. Trata-se de um típico “agente externo”, reiteradamente se colocando à disposição dos membros de associações para auxiliar na mobilização de participantes e, caso precise, na escolha das demandas prioritárias da região.

4.5 A mobilização e o engajamento no Orçamento Participativo

Sobre a questão das formas de mobilização, as principais menções dos entrevistados foram os contatos face a face, ou “de porta em porta”. Esse processo ocorre predominantemente durante o segundo trimestre de cada ano, inscritas nos encontros cotidianos ou, eventualmente, através de assembleias convocadas pelos dirigentes para ampliar a participação dos moradores da região (ou vinculados aos serviços oferecidos pela entidade).

A divulgação varia de caso para caso, já que cada local de moradia apresenta uma densidade populacional e um grau de vinculação mais ou menos intenso. A divulgação ocorre, especialmente, através da entrega de panfletos confeccionados pelo CAR da prefeitura e entregue para cada operador de associação, ou pelo menos, aos operadores que mantenham algum grau de assiduidade nas reuniões do FROP da região. Os panfletos são distribuídos mediante critérios do dirigente, nas

sedes das entidades, locais de moradia, postos de saúde, bares, mercados e outros espaços de interação social.

Outra questão sobre a mobilização, interpretado de forma implícita a partir das observações e das entrevistas, é que os gestores do CAR, dotados de experiência necessária para circular nas comunidades da região, conhecem tacitamente quais são as comunidades ou associações predispostas a se engajar em uma mobilização eventual e a “encher um ou mais ônibus”. Da mesma forma, essa mesma rede de operadores da política institucional percebe quando a mobilização de uma determinada comunidade arrefece e quando a mobilização por uma determinada demanda emerge. Trata-se de um processo dinâmico, informal – embora relativamente estável – realizado através do conhecimento das demandas da região e atualizado durante as atividades de rotina, ou seja, no contado direto com moradores e dirigentes comunitários.

Nesse sentido, todos os anos a mobilização deve ser renovada por meio da ação de um grupo mais restrito, formado basicamente por conselheiros atuais, dirigentes de entidades e operadores políticos institucionais (gestores de governo, assessores dos partidos políticos, das secretarias, da câmara municipal, etc.). Segundo a explicação de um gestor do governo, a mobilização ocorre da seguinte forma:

nós divulgamos assim: temos uma lista de associações, depois temos uma listagem de pessoas interessantes que não são de movimentos, mas são da rua, são do clube social X, nós temos relacionado mais de 60 pessoas. Aí começa a trocar mensagem, telefone e tal. (...) O trabalho do CAR Norte que a gente conhece bem. Esses 60 nomes existe ali os nomes de associações também. Algumas pessoas que são específicas, por exemplo, nós temos o conselheiro da saúde, do plano diretor e etc. A gente trabalha em cinco mãos, somos quatro conselheiros bem efetivos, hoje a disponibilidade do CAR é diferente do que aconteceu antes. Tinha dois agora tem cinco, seis ou sete trabalhando. Nós pegamos aquele velho sistema ainda, vai lá e faz panfletos. Deixa 10 pra ti, dez pra ti, pegar o cara na rua. Porque um não se da bem com o outro. Em uma própria região tem três ou quatro lideranças entre aspas. A gente não desprestigia, a gente convida. Agora se usa também o velho torpedo pra mobilizar. Sempre que inicia uma gestão (municipal), as pessoas vão. Elas têm uma expectativa diferente que a gestão anterior não fez nada (Unidade 13, masculino, 59 anos).

Não obstante o acúmulo de indícios consistentes do ponto de vista qualitativo, a emergência ou expansão de formas tuteladas de mobilização no OP é de difícil mensuração longitudinal, diante do objetivo de responder até que ponto essas

práticas aumentaram ou diminuíram ao longo do tempo. O que se pode reunir são evidências de uma adaptação pragmática as regras do processo.

Não é raro, quando se ingressa nas assembleias regionais e temáticas do OP de Porto Alegre, deparar-se com grupos que chegam “em blocos” à reunião, ou seja, em grande número de pessoas mantidas juntas do início ao fim desses encontros. Na maioria das vezes essas pessoas chegam ao local com transporte coletivo (ônibus) que permanece estacionado até que a assembleia acabe e o grupo volte ao ônibus para regressar ao bairro de origem. Quando questionados sobre porque vieram participar, com frequência revelam que uma pessoa influente da sua comunidade (da igreja, da rádio local ou da associação) organizou a excursão e providenciou o empréstimo do ônibus. Por fim, a organização e a “unidade” do grupo se faz perceber pela existência de “colas”, pequenos pedaços de papel confeccionados previamente, que indicam a chapa que deve ser eleita e as três prioridades de investimentos que a comunidade deve escolher naquela assembleia. Dentre as diversas “colas” coletadas durante essas reuniões, pelo menos duas foram selecionadas, conforme expostas abaixo (Figura 3 e Figura 4):

Figura 3 – Exemplo de cola entregue aos participantes durante assembleia temática da Saúde e Assistência Social no ciclo de 2012 do OP de Porto Alegre.

VOTE EM : ASILO DE AMPARO A VELHICE FAMÍLIA	
[REDACTED]	
ENDEREÇO :	[REDACTED] BAIRRO: [REDACTED]
TELEFONE:	[REDACTED]
NOME: _____	RG: _____
(B) ASSISTENCIA SOCIAL : (1) ATENDIMENTO AO IDOSO	
(2) ATENDIMENTO AS PESSOAS COM DEFICIENCIA (PCD'S)	
(3) ATENDIMENTO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	

Fonte: pesquisa de campo.

Figura 4 – Exemplar de cola entregue aos participantes durante assembleia regional no Partenon no ciclo de 2012 do OP de Porto Alegre.

ENTIDADE [REDACTED]
CHAPA 1
(3) HABITAÇÃO
(6) ASSISTÊNCIA SOCIAL
(7) SAÚDE
(1) DEP

Fonte: pesquisa de campo.

A frágil vinculação dos participantes com as organizações civis é percebida por parte de alguns “veteranos”, especialmente na questão da “artificialidade do cadastramento” das plenárias do OP:

esse cadastro hoje em dia não vale nada. Eu pego aqui e encho um ônibus lá em Alvorada e trago aqui na zona Norte, e entrando, vocês chegam lá na hora de fazer o cadastro, vocês dizem que são moradores da vila Elizabeth, por exemplo. Não tem que comprovar com uma conta de luz, nada. Aí eles perguntam: qual é a tua associação? e diz “Vila Elizabeth” e botam ali no cadastro. (...) O que mais acontece é trazer pessoas de outros lugares, não de outros municípios, mas de outras localidades, com certeza. Naquele dia mesmo na reunião tinha umas 50 pessoas que não eram da região. Em outras regiões chega a ter 200 pessoas de fora. Claro, o pessoal se articula principalmente quando tem disputa de chapas pra conselheiro. Aí eles saem de outra região, eles vêm doutrinados pra dizer que são da associação tal. Então, isso aí acontece (Unidade 12, masculino, 61 anos).

Ao problematizar o posicionamento abaixo, deve-se compreender que as práticas personalistas ou tuteladas de ação coletiva não se reproduzem, substancialmente, pelo fato de estar vinculada ou desvinculada de estruturas associativas formais, mas possivelmente em decorrência de uma mobilização com baixos níveis de organização e participação local. Além disso, no período do “padrão delegativo” das associações de bairro, das décadas de 1950 até meados da década

de 1970, grande parte das associações também eram aparelhadas por interesses particulares. Não se trata de uma característica observada em um lócus específico, mas de uma dimensão relacional que pode ou não se manifestar em determinadas conjunturas político-institucionais e associativas.

As relações entre engajados em formas associativas e operadores da política institucional é componente inerente das Instituições Participativas. O que se problematiza é, especificamente, o quanto essas relações implicam em subordinação e dependência em relação às instâncias de governo. O depoimento do entrevistado é ilustrativo da concepção tradicional do engajamento, nesse caso, contrário ao modelo de participação aberta e individual, visto como um facilitador de posturas não conscientes e particularistas:

na verdade, eu sempre defendi que o Conselho do OP fosse constituído por entidades representativas e defendo até hoje. Eu defendia isso por quê? Porque o cidadão (...) construía a obra dele na frente da casa dele, isso nós tínhamos centenas de exemplos, nós fotografava e mostrava, aqui ó, o senhor “fulano de tal” participou esse tempo e agora tá com asfalto, a água, iluminação pública e olhava na listagem que aparecia o nome dele. (...) Até hoje não é diferente! Se tu ir em uma plenária, vai ver uma plenária de 700, 800 ou até mil pessoas. Na verdade a maioria das pessoas não sabe o que é participação. Eles vão ali porque eu sou candidato a conselheiro lá e coloco um ônibus, três ônibus ou quatro ônibus cheios de gente lá e se tu perguntar “o que tu tá fazendo, vai votar pra que?”, isso eles nem sabem. Agora, tu pergunta pra um presidente de associação (...) qualquer tipo de coisa vê se ele não te responde na “ponta da língua”, como funciona o DEMHAB, como funciona a SMAM e a SMOV. O cidadão comum não sabe, até pra fiscalizar uma obra, recentemente eu tava lá numa obra na Vila Elizabeth e as pessoas nos cobrando que tava ficando cheio de buraco, coisa e tal, não tem conhecimento. Então são pessoas que são delegados do OP, mas não conhece nada e foram eleitos pelo cidadão comum. (Unidade 12, masculino, 61 anos).

A disponibilização de transporte coletivo dos contatos mobilizados para o comparecimento às plenárias do OP ocorre, desde sua origem, na base do imprevisto e da eventualidade. As respostas dos entrevistados sobre a questão do empréstimo de transporte não foi unívoca. Foi marcada principalmente pelo contraste de opiniões. Basicamente, operadores das entidades e das instâncias de governo vinculados ao bloco político de situação disseram que o empréstimo de transporte, por parte do governo municipal, era uma prática do governo anterior, atualmente extinta. Contudo, grande parte dos entrevistados disse que o CAR disponibilizava o empréstimo dos ônibus antes e depois da mudança de governo de

2005. A maioria dos entrevistados, contudo, revelou que o mais comum é cada comunidade providenciar transporte através de contatos internos ou externos à comunidade (recursos próprios da entidade, amigos, vereadores, empresas, etc.).

Figura 5 – Registro da disponibilização de transporte coletivo durante assembleia regional do OP.



Fonte: pesquisa de campo.

Conforme dois depoimentos (Unidades de Análise 5 e 6), o suporte governamental do transporte é disponibilizado pelas instâncias governamentais (CROP e CAR). Os entrevistados indicam que a disponibilização dos ônibus ocorre de forma repentina e, não raro, depois de certa insistência. Durante a observação das plenárias regionais, o Coordenador do Orçamento Participativo, na assembleia da região Sul, comunicou que a prefeitura disponibiliza transporte desde que, na ocasião, não haja disputa de chapas na região para o COP. Contudo, essa questão não era de conhecimento de nenhum dos treze entrevistados. Um dos entrevistados pontua a atual capacidade de mobilização para o OP da seguinte forma:

nós fazemos reuniões como gestores, nós íamos até a associação, se não tem associação ia até a casa da pessoa e conversava, para que? Para mobilizar. Porque fizemos durante dois ou três anos a mobilização normal, como era feita e não funcionou. (...) todos os anos nós transformávamos a mobilização. Em termos de método não é muito diferente. Tu tem que convidar, tem que colocar um ônibus lá porque se não os caras não vão, ninguém vai a pé. Essa prática que era paga pelo governo anterior, não se realizou nos governos em que nós participamos. Nunca tivemos ônibus à disposição, nunca foi pago os ônibus. Antes no PT, o partido pagava ônibus, levava gente da

região sul para a região Norte, da região Norte para a região Sul, de leste para... para encher. (...) As comunidades agora elas mesmas se movimentam e pagam pra comparecer. Agora temos um governo com vários partidos. Na região Norte nós temos alguns aliados políticos de alguns partidos e conseguimos mobilizar quinze (comunidades). Esse grande partido (PT) não mobiliza cinco em toda Porto alegre (Unidade 13, masculino, 59 anos).

Foi observada durante a análise das entrevistas uma ênfase recorrente conferida à noção de “ajuda” e de “pessoalidade” ao se reportar a relação com a política institucional e aos partidos políticos. Essa concepção foi identificada nas unidades de análise 2, 3, 4, 5, 7, 8. No instrumento de pesquisa, a questão sobre as relações das comunidades com a política institucional, verificou-se repetidas menções das palavras “obter ajuda”, diferentemente das palavras “demanda”, “reivindicação” e “direitos”. Verificou-se uma lógica de recusa aos partidos políticos, através da valorização da personalidade. Para uma pesquisa de cunho qualitativo e com amostra de trezes entrevistados, a menção realizada por seis casos torna o dado significativo e revelador das relações entre governo e parcela das associações civis. Nas palavras de um entrevistado, essa lógica é explicada da seguinte forma:

eu não tenho demanda com ninguém, demanda é guerra meu velho. Não tenho guerra com ninguém, entendeu? Eu não vou te chamar de político, eu vou te chamar de parceiro, de companheiro, eu vou te chamar de amigo, porque somente os amigos podem fazer aquilo que eu preciso. Agora, “eu tenho uma demanda com o senhor prefeito”, não tem demanda nenhuma com o prefeito. Eu vou à prefeitura pedir que ele me ajude que é por isso que eu tô representando o meu povo lá. A gente não entra pra demandar, a gente entra pra conversar. A discussão vem depois. É a ideia original do OP (Unidade 8, masculino, 48 anos).

Assim, com base nas entrevistas, verificou-se uma série de transformações em torno da rede associativa existente na região Norte, ao longo das últimas décadas. Algumas dessas mudanças guardam semelhanças com outras regiões de Porto Alegre, como é o caso do recuo do ativismo de cunho “movimentalista” predominante na década de 1980, assim como da dinâmica de fortalecimento / enfraquecimento de determinadas políticas atendidas no processo do OP de Porto Alegre, com desdobramentos importantes no âmbito da lógica de organização dos grupos e da mobilização da participação. Vimos também haver especificidades que concorrem para a explicação da transformação do perfil associativo na região, que confere certo pragmatismo ao funcionamento das entidades e da mobilização que sustenta o processo institucional participativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado neste trabalho, primeiramente foram debatidas contribuições teóricas sobre o tema das formas contemporâneas de engajamento associativo, participação pública e ação coletiva. Esse debate é perpassado por diferentes abordagens, entre as quais se destacam as seguintes: o fenômeno da individualização do engajamento associativo, a influência do desenho das redes sociais para a sustentabilidade das associações voluntárias e a abordagem que define o OP como uma forma de participação mobilizada.

No segundo momento, compreendido como um capítulo de contextualização do objeto da pesquisa foi realizado uma revisão sobre a formação dos movimentos sociais urbanos durante as décadas de 1960, 1970 e 1980. Nessa última década, mais precisamente no período entre 1979 e 1988, mais de 40% das entidades civis existentes até o ano de 2003 foram fundadas, fomentando um intenso processo de adesão às estruturas associativas formais da época. Por um lado, aumento das reivindicações por moradia, infraestrutura urbana e políticas públicas. Por outro lado, incentivos externos como o caso do ticket do leite forjaram associações cartoriais.

A década de 1990 é marcada por um conjunto de transformações societárias, como a formatação de programas sociais em parceria com setores da sociedade civil, a canalização de parte das reivindicações populares para espaços de participação institucional, com desdobramentos importantes para a mobilização política de forma geral. No caso de Porto Alegre, o longo processo de participação institucional foi acompanhado de transformações no caráter e nas formas de ação de grande parte do associativismo civil dos grupos engajados no processo.

A tendência longitudinal de decréscimo das taxas de participação associativa formal do público das assembleias regionais do OP decorre de uma série de fatores explicativos derivados de transformações gerais e específicas observadas no ambiente sociopolítico do país e do município de Porto Alegre.

Do ponto de vista quantitativo, participar de entidades está positivamente correlacionada com níveis de escolaridade mais elevados, ter participado do OP em anos anteriores, além é claro de ter tido mais oportunidades de ser eleito/escolhido

delegado em sua região e manifestar simpatia ou preferência político-partidária. Por outro lado, proporções significativas de participantes acompanhados por escolas de educação infantil (antigas creches comunitárias), escolas municipais ou então convidados por “amigos, parentes ou vizinhos” apresentam tendência de não participar de entidades ou associações. As associações de moradores continuam exercendo influência no processo de mobilização de participantes com vínculos associativos.

As taxas de renovação do público por ano da pesquisa, através da variável “ter comparecido (ou não) em ciclos anteriores do OP” ainda é bastante elevada. Mais estudos são necessários para aprofundar os arranjos e teias de significados atribuídos pelos participantes do OP ao engajamento e a participação em formas de associativismo civil e na forma não associativa.

Ao mesmo tempo, deve ser apontada a pertinência de trazer para um próximo estudo, técnicas da análise de redes sociais para dar mais exemplos das relações de heteronomia que se expressa nos contextos da participação mobilizada. Mais elementos e pesquisas se fazem necessárias também para identificar experiências de engajamento associativo com métodos de mobilização mais elaborados, organização e porosidade (ou permeabilidade) social que se expressa no âmbito institucional, mas também informal, no cotidiano das regiões mais afastadas, com dinâmicas de ocupação novas ou antigas.

As principais limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa, em parte podem ser atribuídas à utilização da perspectiva metafórica do conceito de redes sociais, que pode ser fecunda em situações de menor complexidade. Ainda, a pesquisa de campo qualitativa é um método que demanda a realização de coleta de dados adequadamente estruturada, para maior proveito da confiabilidade dos resultados de pesquisa. Ao mesmo tempo, pode ser do interesse dos participantes da pesquisa investir de seu tempo, junto com o pesquisador, para realização de análises de redes sociais, que se modifica no curso das ações dos sujeitos e da sociedade em geral.

Um dado que poderia ter sido utilizado com grande proveito, caso tivesse sido obtido junto à Prefeitura, diz respeito aos dados quantificados do credenciamento realizado nas assembleias do OP, de forma estratificada por nome da entidade.

Antes, o contexto de constituição de associações de representação de moradores (e outras) esteve ligado às ocupações por moradia que ocorreram durante as décadas de 1970 e 1980. Havia também uma valorização do cadastramento formal dos moradores, como requisito básico para acessar bens e serviços mediados pelas diretorias das entidades. Por último, a situação de dificuldades em termos de acesso a infraestrutura básica de serviços (iluminação, transporte, educação, saúde, saneamento básico e etc.) eram questões críticas que demandavam noções de coletividade e compromisso pessoal.

Com a institucionalização do OP, quatro aspectos foram identificados. A primeira remete ao formato institucional inicial do OP, caracterizado pela ampla descentralização da participação através de reuniões prévias convocadas por vila ou local de moradia. Depois, ocorria então a rodada de duas assembleias regionais, que permaneceu em vigor até o ano de 2001, quando passou para o formato da rodada única com um calendário de reuniões quinzenais realizadas no FROP de cada região.

O segundo aspecto aponta para um recuo da participação de parte das vilas mobilizadas, muitas delas conquistando reivindicações e, com isso, arrefecendo a mobilização coletiva. Enquanto outros locais de moradia popular mantêm seus históricos de organização associativa, novas dinâmicas de ocupação do território se configuram ao longo do tempo, conferindo novos desenhos às redes sociais locais e novas formas de engajamento no contexto da participação institucional.

O terceiro aspecto é representado pela transformação da política de assistência social em nível nacional e local, através da Lei de Orgânica de Assistência Social (LOAS) e, no caso de Porto Alegre, principalmente (mas não só) a Secretaria Municipal de Educação (SMED), através do FUNCRIANÇA e outros programas. Nesse novo contexto de reforma do Estado, o perfil de parcela do associativismo civil foi modificado pela especialização funcional, atuação setorial alinhada a políticas públicas específicas.

O quarto aspecto sublinhado corresponde aos encaminhamentos e critérios que cada região realizou durante o período de funcionamento do OP, para definição dos grupos não diretamente relacionados às associações de bairro. No FROP da região Norte, por volta do ano de 2005, a participação de instituições escolares, grupos

religiosos e formas de associação sem vinculação territorial (ONGs), foram restringidos devido ao entendimento compartilhado de que as demandas devem ser preferencialmente, localizadas por território. Quanto a isso, mais estudos se fazem necessários para verificar a interdependência com o associativismo religioso e o OP, uma literatura que poderá ser mais explorada em uma próxima pesquisa.

Sobre o processo de mobilização de grupos para a participação na assembleia regional, as próprias percepções dos entrevistados apontam para uma “artificialidade” da dinâmica de participação institucional, quando participantes são mobilizados sem sequer saber o nome da associação existente nas suas comunidades. Um dado que também pode apresentar relevância, embora pareça não ser tão recorrente na realidade empírica, são os indícios sobre supostos convites realizados em diversas regiões da cidade de Porto Alegre para mobilizar a participação, e que posteriormente se revelam infundados, não raro fazendo uso de promessas de benefícios e de recursos condicionados à participação individual.

Por fim, verificou-se a recorrência, por parte dos entrevistados (delegados e conselheiros) de questionamentos, reflexões e preocupações sobre o baixo interesse individual e coletivo na participação, que resulta, entre outras questões mais amplas, no esvaziamento da presença dos delegados que cada grupo mobiliza, nas reuniões do FROP, das associações, condomínios, escolinhas infantis, cooperativas, ONGs que eventualmente ou continuamente participam dessa Instituição Participativa.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Cadernos da CIDADE, N° 7, Vol. 5, 2000.

_____. ; BULOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Jan. 2016.

ALMOND, G.; VERBA, S.. The Civic Culture Revisited. Boston: Little Brown, 1980.

AVRITZER, L. (org.). Sociedade civil e democratização. Del Rey: Belo Horizonte, 1994.

AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, N° 39, 1997.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. Opinião Pública, V. 14, p. 43 – 64, 2008.

AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

BAIERLE, S. Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

BAIERLE, S. A crise da Uampa. In: FASE e CIDADE (org.), Movimentos Populares Urbanos: crises e perspectivas. Porto Alegre: FASE/CIDADE, 1992b.

BAIERLE, S. Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2007.

BAIERLE, S. Atire no cidadão, salve o freguês: Orçamento Participativo e cidadania nua. Revista Soberania Popular – CIDADE, Ano 1, N° 1, 2008.

BAIERLE, S. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. Cadernos da CIDADE, N° 15, Vol. 12, 2009.

BAIOCCHI, G. Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre. Stanford: University Press, 2005.

BARCELLOS, J. A. S.; VILARINO, M. da G. A.; NUNES, M. K. A Grande Santa Rosa. Coleção Memória dos Bairros. Porto Alegre. Secretaria Municipal da Cultura, 1993.

BASTOS, A. B. B. I. A técnica de grupos-operativos à luz de Pichon-Rivière e Henri Wallon. Psicólogo inFormação, ano 14, n. 14, jan./dez. 2010.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BORBA, J. ; SILVA, L. L. Sociedade civil ou Capital Social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Org.). Capital social: teoria e prática. Ijuí: UNIJUÍ, 2006, v. , p. 103-126.

BOSCHI, R. A arte da associação. São Paulo: Vértice, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CARLOS, E. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. Revista Sociologia Política, Curitiba, Vol. 19, N° 39, p. 153, 166, jun. 2011.

CAYRES, D. C. Sociedade civil e Estado: a autonomia revisitada. Dissertação de Mestrado, 2009.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). Coordenação de Relações com a Comunidade / PMPA. Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo. Porto Alegre, 1999.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002. Porto Alegre, 2003.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade); PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Quem é o público do Orçamento Participativo de 2000. Porto Alegre, 2002.

COHEN, J.; ARATO, A. Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. Sociologias, Porto Alegre , v. 12, n. 24, p. 44-75, Aug. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222010000200004>.

COSTA, J. H. Entre a estrutura e a ação, melhor a relação: para pensar a análise de redes sociais. Revista Espaço Acadêmico, Nº 117, 2011.

COSTA, S. As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COELHO, G. Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962 – 1968). Dissertação de Mestrado – PPG História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2009.

COLLOVALD, A. Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants, 2002.

CORCUFF, P. A aposta democrática à prova do individualismo contemporâneo. In: MARTINS, P. H.; MATOS, A.; FONTES, B. A. S. M. (Org.). Limites da Democracia. Recife: UFPE, 2008.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

D'ÁVILLA FILHO, P. Democracia, clientelismo e cidadania. A experiência do orçamento participativo no modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre. Tese de Doutorado, IUPERJ, 2000.

DE LA MORA, Luís. A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas. In: LEAL, S. L. e MELO, N. L. (org.). Relação Público-Privado: do local ao Global. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1996. p. 261-286.

DIAS, M. Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado, 2000.

ELIAS, N. Introdução à sociologia. Lisboa: Edições 70, 1980.

EMIRBAYER, M. 1997. Manifesto for a Relational Sociology. American Journal of Sociology, Chicago, v. 103, n. 2, p. 281-317, Sept. Disponível em : <http://www.chssp.columbia.edu/events/documents/Emirbayer.pdf>. Acesso em: 3.maio.2008.

FASE. Educação e desenvolvimento: novos compromissos da Fase. Rio de Janeiro: FASE-NACIONAL, 1992.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo editorial, 2000.

FEDOZZI, L. Perfil social e associativo do público do OP de Porto Alegre em 2005. Porto Alegre, 2005.

FEDOZZI, L.; OBSERVAPOA. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação, formação de uma cultura política democrática e possíveis inovações. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009. (Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livreto_virtual_para_pdf_portugues_ultimo.pdf . Acesso em dezembro de 2014).

FEDOZZI, L. Orçamentos Participativos: potencialidades, limites e principais dilemas dessa invenção democrática contemporânea. Rio de Janeiro: Revista do CEBES, 2009.

FEDOZZI, L. et al (orgs.). Orçamento participativo de Porto Alegre: Perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

FELDMAN-BIANCO, B. (org.). Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos. São Paulo: UNESP, 2010.

FERRETTI, R. B. Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975 – 1982). Dissertação de mestrado – Departamento de Sociologia, curso de pós-graduação em Antropologia, Sociologia e Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1984.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(1): 17-27, jan., 2008.

FONTES, B. A. S. M. Clientelismo Urbano e Movimento Popular: a construção das Redes de Poder. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, v. Único, n.N.º 81, p. 119-158, 1995.

FONTES, B. A. S. M. A Estrutura Organizacional das Associações Políticas Voluntárias: um estudo de caso das associações de moradores no Recife. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Nº 32, p. 41 – 46, 1995.

FONTES, B. A. S. M. Capital Social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais e associações voluntárias. Caderno CRH, Nº 30/31, p. 239 – 264, jan./dez. 1999.

FONTES, B. A. S. M.; EICHNER, Klaus. Sobre a Estruturação de Redes Sociais em Associações Voluntárias: Estudo empírico de organizações não governamentais da cidade do Recife. Sociedade e Estado, Brasília, v. XVI, n.1/2, p. 186-221, 2002.

FONTES, B. A. S. M. Sobre a Sustentabilidade das Associações Voluntárias em uma comunidade de baixa renda. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n.01, p. 159-190, 2003.

FONTES, B. A. S. M. Sobre a sustentabilidade das Associações Voluntárias em uma comunidade de baixa renda. *REDES – Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Espanha, Vol. 7, Nº 2, P. 1- 33, 2004.

FONTES, B. A. S. M. A Construção das Redes Sociais de Operadores de ONGS: Os mecanismos de e recrutamento a partir das Relés Sociais. *REDES. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, v. 12, p. 01-27, 2007.

FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. *Redes sociais e poder local*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

GANUZA FERNANDÉZ, E.; J. M. R., MORALES. Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Nº 113, 2006, pags. 109-129. 01/2006;

GOHN, M. da G. *Teoria dos movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

GRANOVETTER, M. The strenght of weak ties. *American Journal of Sociology*, Vol. 78, Nº 6, maio, p. 1360 – 1380, 1973.

GRANOVETER, M. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, Vol. 1, p. 201 – 233, 1983.

GUARESCHI, P. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. Tese de Doutorado em Sociologia – Departamento de Sociologia, University of Wisconsin-Madison, Madison, 1980.

GURZA LAVALLE, A. *Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990*. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, Nº 66, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrián. Capítulo 1 – Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. No easy choice: political participation in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence. New York, Cambridge University Press, 2005.

ION, J. La fin des militants?. Paris, Éditions de l'Atelier, 1997.

ION, J. "Engagements associatifs et espace public". Mouvements, n. 3 (março abril), 1999.

_____. "Militer dans um monde incertain". La revue socialiste, n. 13 (julho – agosto), 2003.

JACOBI, P. "Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle versus cooptação e clientelismo". In: BOSCHI, R. (org.). Movimentos coletivos no Brasil urbano. V. 5. Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JUNGE, B. NGOs as shadow pseudopublics: grassroots community leaders perception of change and continuity in Porto Alegre, Brazil. American Ethnologist, Vol. 39, Nº 2, p. 407 – 424, 2012.

LIM, Chaeyoon. 2008. "Social Networks and Political Participation: How Do Networks Matter?" Social Forces 82(2): 961-981.

LÜCHMANN, L. H.; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir de institucionalidades emergentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu: ANPOCS, 2007.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATOS, A. G. de. A Democracia Limitada pela Organização social In: MARTINS, P. H.; MATOS, A.; FONTES, B. A. S. M. (Org.). Limites da Democracia. Recife: UFPE, 2008.

MCADAM Doug, John McCarthy y Mayer Zald (editores). Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Editorial Istmo, España, 1999, pp. 71-99.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? Lua Nova, São Paulo, Nº 17, 1989.

MELUCCI, A. A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOORE JR, B. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MOURA, M. S. de S. Limites à participação popular na gestão da cidade. Dissertação de Mestrado – PROPUR, UFRGS, Porto Alegre, 1989.

MOURA, J. T. V. de; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 16, supl. p. 43-54, ago. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000300004>.

NAVARRO, Z. Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: RATTNER, Henrique (Org.). O Brasil no limiar do século: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: EDUSP, 2000.

NETO, F. P. Assistência Social e Caridade em Porto Alegre. In: FONSECA, C.; BRITES, J. (org.). Etnografias da participação. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

NEVES, A. V. Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

OHLEMACHER, T. Brücken der mobilisierung. Soziale Relais und persönliche Netzwerke. Bürgerinitiativen gegen militärischen Tieflug. Wiesbaden. 1993.

ONG SOLIDARIEDADE. Caminhando para um Mundo Novo. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos – CEBRAP*, Nº74, p. 155 – 175, 2006.

PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre). *Prefeitura da Comunidade 2011 – Região 05 – Norte*. Porto Alegre: PMPA, 2011;

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudanças de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, V. 20, Nº 41, fev. 2012.

RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil*. FNPP: Vozes, 2003.

RIBEIRO, M. T. *Movimentos sociais urbanos em Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado – Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1985.

ROMAO, W. de M. *Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 219-244, 2011. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300008&lng=en&nrm=iso. access on 08 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300008>.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAWICKI, F.; SIMÉANT, J. *Inventário da sociologia do engajamento militante. Nota crítica sobre algumas tendências recentes dos trabalhos franceses*. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, Ano 13, Nº 28, set./dez. 2011.

SCHERER-WAREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2009.

SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B. *Construção institucional competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul*. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

SILVA, M. K. Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

_____. Mapa do associativismo de Porto Alegre. 2007

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. Diálogo Global Nº 25. Alemanha: Engagement Global gGmbH, 2012.

SUBIRATS, J. Democracia, participación y transformación social. Polis: Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 4, Nº 12, Santiago, Chile, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, Vol. 1, 2005.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K; BRADY, H.. Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

VILLASANTE, Tomás R. Redes e Alternativas: estratégias e estilos criativos na complexidade social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. IN: AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (org.). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.

WUTHNOW, R. Loose connections: joining together in America's fragmented communities. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiro de perguntas para as entrevistas semiestruturadas

INFORMAÇÕES DO ENTREVISTADO

Nome: _____ Idade: _____ Sexo: _____
Estado civil: _____ Escolaridade: _____
Ocupação _____ Local de nascimento: _____ Tempo
de moradia na região: _____ Pertence a qual microrregião / comunidade:
_____ Local da entrevista e endereço: _____
Data: _____ Contato(s): _____

BLOCO A – ENVOLVIMENTO PESSOAL NAS ENTIDADES E NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Questões norteadoras:

a) Qual é a trajetória de participação do entrevistado nas entidades civis e no Orçamento Participativo?

1. Qual é a trajetória do senhor (a) como participante em associações voluntárias, entidades civis, conselhos, fóruns e em outras instâncias de participação política?
2. Em quais dessas entidades você ocupa (ou ocupou) cargo na diretoria?
3. Quando participou pela primeira vez de uma reunião do OP na região?
4. Desde então, já se afastou por algum período de tempo das reuniões do OP?
5. Já desempenhou algum cargo dentro da administração municipal? Qual e quando?
6. Já foi delegado ou conselheiro do OP pela região Norte? Quantas vezes?

BLOCO B – ENVOLVIMENTO COM O ASSOCIATIVISMO DA REGIÃO NORTE E COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Questões norteadoras:

- a) Qual é a interpretação do entrevistado sobre o engajamento da base social das comunidades nas entidades e no Orçamento Participativo?
- b) Quais foram as principais transformações pela qual o movimento comunitário passou em seus diferentes momentos: início da década de 1980, início da década de 1990 e na última década?
- c) Qual avaliação o entrevistado faz sobre as instâncias governamentais e políticas que gerem o processo?
7. Ao longo da década de 1990, quais associações comunitárias ou entidades em geral da região Norte mobilizavam mais participantes para dentro do Orçamento Participativo?
8. Identifica associações comunitárias ou entidades nas quais o OP tenha contribuído para iniciar um processo de mobilização social anteriormente pouco organizado ou restrito a pequenos grupos?
9. Como ocorria o processo de mobilização da base social nas comunidades da região Norte para participar das assembleias do OP? Como os agentes de governo faziam para organizar o processo, introduzir o OP nas comunidades / vilas e etc.?
10. Como eram organizadas as duas rodadas regionais do OP nas comunidades e vilas da região Norte durante a década de 1990? Em quantas vilas aproximadamente havia reuniões pelo Orçamento Participativo?
11. Apenas associações de moradores recrutavam participantes, ou havia outras entidades inseridas no processo do OP (cooperativas, sindicatos, entidades carnavalescas, grupos ligados a centros religiosos, escolas e etc.)? Quais os nomes dessas entidades comunitárias secundárias às associações de moradores?
12. Percebe, historicamente, alguma diferença entre o movimento comunitário da região do Sarandi com o movimento comunitário da região do Rubem Berta (Grande Santa Rosa)? Em caso positivo, quais diferenças?
13. Como que as entidades e seus representantes faziam para expandir e sustentar o quadro de associados nas décadas de 1980 e 1990?
14. Qual a importância de programas assistenciais (por exemplo: “ticket do leite” e distribuição de alimentos pela FASC), de reivindicações como regularização

fundiária e saneamento básico nesse processo de participação popular nas entidades?

15. O que a participação formal nas entidades conferia de benefícios aos associados em relação às pessoas da comunidade que não estavam vinculadas?

16. As sucessivas formas políticas de convênios modificaram a organização interna das entidades e a forma como essas se relacionam com a comunidade? (Em caso positivo) Quais modificações você identifica?

17. O que pode contribuir para o afastamento do público de moradores e membros das entidades a partir das ações praticadas por dirigentes comunitários (por exemplo: nepotismo, não convocação de reuniões, não prestação de contas, etc.)?

18. Conhece exemplos de acontecimentos desse tipo nas entidades da região Norte, onde as entidades passam por uma reestruturação de sua organização interna com a entrada de novos grupos?

19. De que modo os participantes que não preenchem o campo “entidade” no credenciamento das assembleias do OP eram / são incluídos na contagem e definição do número de delegados pela PROCEMPA?

20. Como ocorre hoje a disponibilização de transporte coletivo para os grupos participarem da plenária regional do OP? Existe diferença em relação ao modo de obter transporte praticado anteriormente? (Em caso positivo) Qual?

Muito obrigado pela participação!

Apêndice 2 – Questionário estruturado

Nº do questionário (deixar em branco): _____

Data: _____

**BLOCO I – Identificação
Entrevistado**

1. Sexo

- (a) Masculino
- (b) Feminino

2. Idade

- (a) De 18 a 25 anos
- (b) De 25 a 35 anos
- (c) De 36 a 45 anos
- (d) De 46 a 60 anos
- (e) Mais de 60 anos

3. Escolaridade

- (a) Ensino fundamental (primeiro grau) incompleto
- (b) Ensino fundamental (primeiro grau) completo
- (c) Ensino Médio (segundo grau) incompleto
- (d) Ensino Médio (segundo grau) completo
- (e) Ensino Superior (terceiro grau) incompleto

(f) Ensino Superior (terceiro grau) completo

Obs.: _____.

4. Há quanto tempo você mora na região Norte?

- (a) Menos de dez anos
- (b) De 11 a 20 anos
- (c) Mais de 21 anos

5. Você pertence a qual microrregião atualmente?

- (a) Grande Santa Rosa
- (b) Minuano
- (c) União
- (d) Asa Branca
- (e) Nazaré
- (f) Vitória da Conquista
- (g) Nova Brasília
- (h) Nova Gleba
- (i) Paris
- (j) Leão
- (k) Parque dos Maias
- (l) Ipê São Borja

(m) Outra. Qual?_____.

BLOCO II – Informações sobre o envolvimento do entrevistado no OP e nas entidades

6. Período total de participação no OP:

- (a) Menos de dois anos
- (b) De dois a cinco anos
- (c) De cinco a dez anos
- (d) De dez a quinze anos
- (e) Mais de quinze anos

7. Ano em que participou do OP pela primeira vez na região Norte: _____

8. Em quantos ciclos do OP você participou como delegado ou conselheiro na região Norte?

- (a) Um ou dois
- (b) Três ou quatro
- (c) Cinco ou seis
- (d) Sete ou mais
- (e) NS / NR

9. Como você tomou conhecimento do OP na primeira vez que participou na plenária regional?

(a) Convite de pessoa próxima ou distante.

(b) Meios de comunicação (jornal da região, rádio comunitária ou anúncios da prefeitura).

(c) NS / NR.

10. (apenas para quem marcou a opção (a) na questão anterior) Caso tenha sido convidado pessoalmente, através de quem você foi convidado a participar do OP pela primeira vez?

- (a) Amigo, parente ou vizinho.
- (b) Pessoa ligada à instituição religiosa
- (c) Pessoa ligada à instituição de ensino ou de saúde.
- (d) Representante de entidade ou movimento social.
- (e) Representante do governo.
- (f) NS / NR
- (g) Não se aplica.

11. Em sua trajetória pessoal, já exerceu cargo na gestão municipal?

- (a) Sim
- (b) Não
- (c) NS / NR

12. Você é vinculado formalmente à entidade, partido político ou movimento social? Se sim, em quantas?

- (a) Não, participo de entidades apenas como colaborador.
- (b) Sim, vinculado a uma organização.
- (c) Sim, vinculado a duas organizações.
- (d) Sim, vinculado a três ou mais organizações.
- (e) NS / NR.

13. Marque até três alternativas de associativismo em que você participa formal ou informalmente:

- (a) Associação de Moradores
- (b) Comissão de Rua
- (c) Clube de Mães
- (d) Cooperativa de trabalho
- (e) Conselho Popular
- (f) Centro estudantil ou Círculo de Pais e Mestres
- (g) Entidade Cultural
- (h) Entidade Religiosa
- (i) Entidade assistencial
- (j) Entidade Esportiva
- (k) Sindicato
- (l) Partido Político
- (m) Outras (os). Qual? _____.

14. Nome da(s) entidade(s), organizações ou movimentos sociais (opcional):

- (a) _____.
- (b) _____.
- (c) _____.

BLOCO III – O processo de mobilização na região e no grupo em que você mantém maior proximidade.

15. Quantas pessoas, em média, nos últimos três ciclos do OP, a sua microrregião mobilizou para participar da plenária regional? (similar ao número de delegados)

- (a) Menos de 20 pessoas
- (b) De 21 a 50 pessoas
- (c) De 51 a 100 pessoas
- (d) De 101 a 150 pessoas
- (e) Mais de 150 pessoas
- (f) NS / NR

16. No momento de organizar a participação local, a entidade mobiliza pessoas fora do círculo de pessoas que participam das atividades, reuniões e serviços oferecidos pela entidade?

- (a) Sim

(b) Não

(c) NS / NR

17. A sua comunidade conta com algum tipo de apoio ou incentivo para mobilizar os moradores para as assembleias do OP na região? ()

Sim () Não

Se sim, por meio de quem? (escolha até três opções)

(a) Pessoas da Prefeitura

(CAR),

(Coordenação do OP),

(Secretarias:

quais? _____)

(b) Vereadores, deputados ou assessores.

(c) Donos de negócios ou de empresas.

(d) Organizações sociais (de que tipo?) _____.

(e) Ativistas de partidos políticos

(f) Instituições religiosas

(g) Outros. Quais? _____.

18. Como o deslocamento de sua comunidade até as assembleias do OP na região costuma ocorrer principalmente? (escolha múltipla até três opções)

(a) Cada um vai por si, a pé, de ônibus ou em carro particular.

(b) Transporte contratado pela comunidade.

(c) Transporte disponibilizado pela Prefeitura.

(d) Transporte disponibilizado por apoiadores dentro ou fora da região.

(e) Transporte disponibilizado pelas lideranças da região.

(f) NS / NR

19. Você acha que os moradores ou membros em geral contribuem para o bom funcionamento da entidade na qual você participa?

(a) Sim, de forma bastante intensa.

(b) Sim, de vez em quando (esporadicamente).

(c) Não, apenas se utilizam dos seus benefícios ou serviços.

(d) Não, a entidade é conhecida por poucos moradores e membros.

(e) NS / NR

20. Quando a plenária regional do OP se aproxima, quais são os três locais onde mais ocorrem à mobilização social e o recrutamento de participantes na região? (escolha múltipla até três opções)

- (a) Sede social da entidade
- (b) Posto de saúde, creche comunitária, escola.
- (c) Locais de moradia
- (d) Centro religioso
- (e) Outro local (ruas, bares, clubes). Qual? _____.
- (f) NS / NR.

21. Já participou, e com que frequência, de reuniões ou articulações com lideranças ou pessoas, de outras comunidades da região, para debater e encaminhar demandas, fora das instâncias do OP?

- (a) Não, reuniões e contatos ocorrem somente no Fórum de Delegados.
- (b) Sim, raramente.

- (c) Sim, de vez em quando.
- (d) Sim, com frequência.
- (e) NS / NR

22. Em uma escala de 1 a 4, em que 1 significa “mais importante”, e 4 significa “menos importante”, o que deve fazer uma associação ou entidade social? (escolha múltipla, por ordem numérica)

- (a) Representar os interesses e as demandas a comunidade ()
- (b) Promover festas, eventos, diversão ()
- (c) Solucionar os problemas da comunidade ()
- (d) Conscientizar a população sobre seus direitos ()
- (e) Outros. Qual? _____.

ANEXOS

Anexo 1 – Carta de apresentação apresentada aos entrevistados



**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Porto Alegre, 27 de maio de 2013.

Prezados Senhores

Apresentamos a Vossa Senhoria Fernando Simões Nogueira, aluno regularmente matriculado neste Programa de Pós-Graduação.

O referido aluno está elaborando sua dissertação de mestrado, intitulada "Dinâmicas da participação institucional: Orçamento Participativo e Associativismo em Porto Alegre". Solicitamos a sua autorização para que o mestrando possa realizar entrevistas e coleta de dados.

Cumpre informar que os dados serão usados apenas para tratamento científico, onde os nomes envolvidos serão mantidos em total sigilo.

Desde já agradecemos sua colaboração, colocando-nos à disposição para maiores informações.

Atenciosamente,

Regiane J. M. Accorsi
Assistente em Administração
Programa de Pós-Graduação Social
IFCH-UFRGS

Bento Gonçalves, 9500 - Bloco III, IFCH-Campus do Vale - CEP 91.509-900 Porto Alegre -RS
☎ (051) 3316-6635 - FAX: (051) 3316-6646 E-Mail: ppgsoc@vortex.ufrgs.br